

Conclusions

Florence Nègre-Le Guillou, rapporteure publique

Le site des Haras nationaux de Rodez, qui appartenait au département de l'Aveyron, a été libéré de toute occupation en 2017. Eu égard à l'intérêt patrimonial de ce bien et à sa localisation au centre-ville de Rodez, le département a lancé une consultation visant à définir un projet de réaffectation de ce site. En 2019, le département a sélectionné l'association Station A pour conduire un projet de réaffectation du bâtiment à travers un projet de création d'un tiers-lieu tourné notamment vers le développement de la culture, l'ingénierie, l'accompagnement des entrepreneurs, l'alimentation, l'économie circulaire, la formation et l'insertion. Il était prévu que l'association Station A finalise le montage juridique et financier de son projet et crée la société porteuse du projet immobilier ainsi que la structure d'exploitation au cours du second semestre de l'année 2020, ceci devant déboucher sur la signature d'un bail avec le département. L'association Station A ayant souhaité préfigurer le projet pendant cette période de finalisation, elle a sollicité auprès du département l'autorisation de pouvoir mettre en place des premières activités avant que le montage juridique et financier du projet ne soit totalement finalisé. Une convention d'occupation temporaire du domaine public a été conclue à cette fin le 24 mars 2020 avec le département, avec une échéance fixée initialement au 31 décembre 2020, cette convention permettant de fixer les conditions d'occupation du site le temps de la préfiguration du projet de tiers-lieu. Entre temps, l'association est devenue en 2020 la société coopérative d'intérêt collectif Station A, chargée de l'exploitation du site. Le département a prolongé le droit de l'association au maintien dans les lieux jusqu'au 31 mai 2022, par voie d'avenants successifs à la convention initiale. Finalement, par une délibération du 14 avril 2022, le conseil municipal de la commune de Rodez a approuvé le principe et les conditions de l'acquisition des haras de Rodez par la commune, et par une délibération du 15 avril 2022, le département a décidé de vendre les haras à la commune de Rodez pour un montant de 6 000 000 euros sans déclassement préalable, sur le fondement de l'article L. 3112-1 du code général de la propriété des

personnes publiques. L'acte authentique de vente des haras à la commune de Rodez a été signé le 30 juin 2022.

Par un courrier du 9 mai 2022, le président du conseil départemental de l'Aveyron a, d'une part, informé la société coopérative d'intérêt collectif Station A qu'il n'y avait plus lieu de maintenir l'autorisation d'occupation temporaire du site des Haras de Rodez dans les conditions convenues par la convention les liant jusque-là¹. D'autre part, par ce même courrier, le département a demandé à la SCIC Station A de libérer les lieux au plus tard le 30 juin 2022. Il lui a enfin rappelé l'obligation de remettre les lieux occupés dans leur état primitif conformément aux stipulations de l'article 22 de la convention, à l'exception des travaux et installations réalisés avec l'accord du département, lesquels pouvaient être maintenus, et l'a informée de la réalisation le 30 juin 2022 d'un état des lieux par un huissier mandaté par le département en application de l'article 6 de la convention. Saisi par la SCIC Station A, le juge des référés du tribunal administratif de Toulouse, par une ordonnance n° 2202913 du 14 juin 2022, 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 qu'elle était donc entièrement exécutée à la date de l'ordonnance. Le juge des référés, d'autre part, a 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 de cette requête. Saisi d'un pourvoi en cassation contre cette ordonnance, le Conseil d'Etat, par une décision du 31 mars 2023 n°465385, 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 la conclusion d'un nouvel avenant, l'autorisation d'occupation temporaire du site des haras de Rodez, dès lors que cette décision avait été entièrement exécutée au

¹ Au motif que la structure destinée à porter le futur bail n'avait pas été finalisée tant d'un point de vue juridique que financier. Remarque : lors d'une réunion de la commission des finances du conseil départemental de l'Aveyron, le président a toutefois indiqué que « comme cela était prévu, l'association Station A a pu finaliser le montage juridique du projet : ainsi, une société foncière est en cours de création (...). Cette société, qui sera capitalisée à terme à hauteur de 1 million d'euros, sera la structure porteuse du projet d'investissement et titulaire du bail à intervenir avec le département. (...) Avant la signature du bail définitif et afin de permettre à la société foncière de mener toutes les démarches administratives et financières nécessaires (...), une promesse de bail sera conclue (...) ».

terme de l'avenant restant à courir, soit le 31 mai 2022. Le Conseil d'Etat a estimé, d'autre part, 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, mais a néanmoins confirmé sur le fond la décision de rejet de ces conclusions.

Enfin, à la suite de la notification de l'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Toulouse du 14 juin 2022, le président du conseil départemental de l'Aveyron, par un courrier du 17 juin 2022, d'une part, a rappelé à la SCIC Station A l'obligation de quitter les lieux au plus tard le 30 juin 2022 ainsi que la venue d'un huissier à cette date afin de constater la libération des lieux et évaluer l'ampleur des travaux de remise en état à accomplir. D'autre part, le département a finalement dispensé la SCIC Station A d'avoir à respecter l'obligation de remise en état des lieux prévue à l'article 22 de la convention. Enfin, par ce même courrier du 17 juin 2022, le département a rejeté une demande de la SCIC Station A en date du 9 juin 2022 tendant à la conclusion d'un bail à construction ou, à défaut, au renouvellement de l'autorisation d'occupation temporaire.

Vous êtes saisies de 5 requêtes présentées par la SCIC Station A, que nous pourrions analyser de la façon suivante :

- Dans un premier temps, nous analyserons la première et la quatrième requête, enregistrées sous les n°2202920 et 2203140, qui présentent des conclusions communes ;
- Nous analyserons ensuite les deuxième et troisième requêtes, enregistrées sous les n° 2202921 et 2202922, toutes deux relatives à la vente des haras de Rodez à la commune ;
- Nous terminerons par la cinquième requête, enregistrée sous le n°2203590, relative à la décision du département du 17 juin 2022.

1^{ère} instance :

Par sa première requête, la SCIC Station A vous demande d'annuler la décision du 9 mai 2022 par laquelle le président du conseil départemental de l'Aveyron l'a informée qu'il n'y avait plus lieu de maintenir l'autorisation d'occupation temporaire du site des Haras de Rodez dans les conditions convenues par la convention les liant jusque-là, d'autre part, lui a demandé de libérer les lieux au plus tard le 30 juin 2022 et enfin lui a demandé de remettre les lieux dans leur état primitif. Elle vous demande par ailleurs d'enjoindre au propriétaire des Haras de Rodez de renouveler la convention d'occupation du domaine public à son bénéfice pour une durée d'un an. Elle vous demande enfin de mettre à la charge du département de l'Aveyron une somme de 3 000 euros au titre de ses frais d'instance.

Nous vous proposerons de rejeter cette première requête pour irrecevabilité. Le département de l'Aveyron et la commune de Rodez opposent en effet plusieurs fins de non-recevoir dont certaines pourront être accueillies.

Précisons que le courrier attaqué du 9 mai 2022 comporte trois décisions :

- D'une part, la décision 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 jusque-là le département et la SCIC Station A ;
- D'autre part, la demande adressée à la SCIC Station A de libérer les lieux au plus tard le 30 juin 2022 ;
- Enfin, la demande de remettre les lieux dans leur état primitif.

Les conclusions tendant à l'annulation des trois décisions que comporte le courrier du 9 mai 2022 apparaissent irrecevables.

En ce qui concerne tout d'abord la décision de ne pas prolonger, par la conclusion d'un nouvel avenant, l'autorisation d'occupation temporaire du site des haras de Rodez, le litige ne concerne, contrairement à ce que soutient la société requérante, ni une décision de résiliation de la convention d'occupation avant qu'elle ne soit arrivée à son terme, ni une décision unilatérale du département de ne pas accorder une nouvelle autorisation d'occupation du domaine public. Ainsi que l'a indiqué le Conseil d'Etat dans sa décision du 31 mars 2023

n°465385, le département a décidé de ne pas prolonger, par la conclusion d'un nouvel avenant, l'autorisation d'occupation temporaire du site des haras de Rodez qui avait été accordée à la SCIC Station A par la convention d'occupation du 24 mars 2020. Le département a ainsi décidé de ne pas prolonger la relation contractuelle dans les conditions prévues par la convention initiale. Cette décision de ne pas reconduire la relation contractuelle lorsqu'elle sera parvenue à son terme, eu égard à la portée d'une telle décision, n'a ni pour objet, ni pour effet de mettre unilatéralement un terme à une convention en cours ; le juge du contrat peut seulement rechercher si elle est intervenue dans des conditions de nature à ouvrir droit à une indemnité : en ce sens, voyez la décision du Conseil d'Etat du 6 juin 2018, Société Orange, n°411053, fichée en B. Une telle décision ne peut donc faire l'objet de conclusions à fin d'annulation. Dans une décision du 21 novembre 2018, Société Fêtes Loisirs, n°419804, fichée en B, le Conseil d'Etat a jugé que le juge du contrat ne peut, en principe, lorsqu'il est saisi par une partie d'un litige relatif à une mesure d'exécution d'un contrat, que 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. 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.

Vous pourrez accueillir la fin de non-recevoir opposée en ce sens par le département de l'Aveyron et par la commune de Rodez, tirée de ce que les conclusions à fin d'annulation de la décision du 9 mai 2022 en ce qu'elle décide de ne pas reconduire la convention d'occupation du domaine public sont irrecevables, dès lors qu'il s'agit d'une mesure d'exécution du contrat, dont l'annulation ne peut pas être sollicitée par le cocontractant.

En ce qui concerne, ensuite, la demande de libérer les lieux au plus tard le 30 juin 2022, vous pourrez accueillir la fin de non-recevoir opposée par le département, tirée de ce que le délai d'un mois laissé à la SCIC Station A, qui n'était pas prévu par la convention d'occupation, constitue une libéralité qui ne saurait lui faire grief. En effet, la convention portant autorisation d'occupation temporaire étant arrivée à son terme le 31 mai 2022 et la SCIC

Station A étant donc en situation d'occupation sans droit ni titre à compter du 1er juin 2022, la décision du département de lui demander de quitter les lieux au plus tard le 30 juin 2022, soit un mois après le terme de la convention, ne peut être regardée comme une décision lui faisant grief.

Enfin, en ce qui concerne la demande de remise en état des lieux, d'une part, nous ne pensons pas, contrairement à ce que soutient la société requérante, que le département, qui fait expressément mention dans son courrier de l'article 22 de la convention d'occupation, ait entendu ne pas respecter les stipulations de cet article en imposant un délai inférieur à 3 mois pour la remise en état des lieux. Outre le fait que cela ne ressort pas expressément du courrier du 9 mai 2022, le département le conteste en défense. Il fait valoir que le délai d'un mois ne vise que le départ de la SCIC Station A et ne concerne pas la remise en état des lieux qui devait intervenir dans le délai de trois mois, prévu par l'article 22 de la convention d'occupation du domaine public. Au demeurant, si ce courrier fait mention d'un état des lieux par un huissier le 30 juin 2022, cet état des lieux est prévu par l'article 6 de la convention « à l'issue de la convention », sans que la remise en état n'ait été nécessairement réalisée à cette date. D'autre part, si la SCIC Station A a finalement été déchargée de l'obligation de remettre les lieux en état par un courrier du département du 17 juin 2022, vous ne pourrez pas considérer qu'il n'y a plus lieu de statuer sur les conclusions tendant à l'annulation de la décision du 9 mai 2022 demandant la remise en état des lieux. En effet, si la décision du 9 mai 2022 a été retirée en tant qu'elle demande la remise en état des lieux, ce retrait n'est pas définitif dès lors que la décision du 17 juin 2022 a été attaquée dans l'instance n°2203590. En ce sens, voyez la décision du 19 avril 2000, Borusz, n°207469, fichée en A. Enfin et en tout état de cause, vous pourrez rejeter comme irrecevables les conclusions tendant à l'annulation de la décision du 9 mai 2022 en tant qu'elle demande la remise en état des lieux. Le département oppose une fin de non-recevoir tirée de ce que les mentions du courrier litigieux relatives aux conditions de départ de la SCIC Station A, notamment les mentions relatives à l'obligation de remettre les lieux dans leur état primitif, ont nécessairement trait à l'exécution de la convention d'occupation du domaine public. Ainsi que le fait valoir le département en défense, il s'agit là aussi d'une mesure d'exécution de cette convention dont la requérante n'est pas recevable à demander l'annulation.

Vous pourrez donc rejeter cette première requête pour irrecevabilité. Nous vous proposons par ailleurs de rejeter, dans les circonstances de l'espèce, les conclusions présentées par le département et par la commune au titre de leurs frais d'instance.

4 ^e instance :

Examinons maintenant la quatrième requête enregistrée sous le n°2203140. Par cette requête, la SCIC Station A vous demande, comme dans la première instance, d'annuler la décision du 9 mai 2022 par laquelle le président du conseil départemental de l'Aveyron l'a informée qu'il n'y avait plus lieu de maintenir l'autorisation d'occupation temporaire du site des Haras de Rodez dans les conditions convenues par la convention les liant jusque-là, d'autre part, lui a demandé de libérer les lieux au plus tard le 30 juin 2022 et enfin lui a demandé de remettre les lieux dans leur état primitif. La SCIC Station A formule en outre, dans cette requête, des conclusions tendant à la reprise des relations contractuelles. Elle vous demande par ailleurs, à titre subsidiaire, d'enjoindre au propriétaire des Haras de Rodez de renouveler la convention d'occupation du domaine public à son bénéfice pour une durée d'un an. Elle vous demande enfin de mettre à la charge du département de l'Aveyron une somme de 3 000 euros au titre de ses frais d'instance.

Vous pourrez rejeter les conclusions à fin d'annulation de la décision du 9 mai 2022 pour irrecevabilité, pour les mêmes motifs que ceux que nous venons d'exposer dans la précédente requête, dès lors que le département de l'Aveyron et la commune de Rodez opposent les mêmes fins de non-recevoir.

En ce qui concerne les conclusions tendant à la reprise des relations contractuelles, vous savez que le juge ne peut être saisi de conclusions tendant à la reprise des relations contractuelles qu'en présence d'une résiliation, ce qui n'est pas le cas en l'espèce dès lors que le département a décidé de ne pas prolonger, par la conclusion d'un nouvel avenant, la convention d'occupation lorsqu'elle arriverait à son terme. En ce sens, voyez la décision du Conseil d'Etat du 21 novembre 2018, société fêtes loisirs, n°419804, fichée en B.

Le département fait valoir en défense que le terme du contrat étant parvenu à échéance avant la saisine du tribunal (requête enregistrée le 4 juin 2022), celui-ci ne saurait ordonner la reprise des relations contractuelles, sauf à imposer à l'administration un nouveau contrat d'occupation domaniale. Le département oppose ainsi une exception de non-lieu à statuer² sur les conclusions tendant à la reprise des relations contractuelles présentées par le cocontractant de l'administration lorsque le terme stipulé du contrat est dépassé. Toutefois, la jurisprudence à laquelle se réfère le département pour justifier l'exception de non-lieu à statuer, à savoir la décision du Conseil d'Etat du 23 mai 2011, Société d'aménagement d'Isola 2000, société de gestion d'Isola 2000, n°323468, fichée en B, concerne la contestation de la validité d'une mesure de résiliation. En l'espèce, ainsi que nous l'avons évoqué précédemment, le département n'a pris aucune décision de résiliation, mais a décidé de ne pas prolonger la convention par un nouvel avenant.

Nous vous proposons de retenir non pas un non-lieu à statuer, mais une irrecevabilité, sur le fondement de la décision du Conseil d'Etat du 21 novembre 2018, société fêtes loisirs, n°419804, B. A cet égard, si la commune de Rodez oppose ce moyen en défense, elle ne soulève pas l'irrecevabilité des conclusions mais soutient que la demande de Station A tendant à la reprise des relations contractuelles n'est pas fondée³. Or, ainsi que l'a jugé le Conseil d'Etat dans sa décision 21 novembre 2018, société fêtes loisirs, n°419804 et ainsi que vous l'avez soulevé d'office, il s'agit bien d'une irrecevabilité⁴.

Vous pourrez donc rejeter cette 4^e requête pour irrecevabilité. Nous vous proposons par ailleurs de rejeter, dans les circonstances de l'espèce, les conclusions présentées par le département et par la commune au titre de leurs frais d'instance.

² p 32 du mémoire du 4 octobre 2024

³ p 23 du mémoire du 06/09/2024

⁴ cf. CE, 21 novembre 2018, société fêtes loisirs, n°419804, B §5 : « 5. Dès lors, les conclusions présentées par la société Fêtes Loisirs devant le tribunal administratif tendant à l'annulation de la décision de non-renouvellement de la convention et à la poursuite des relations contractuelles ainsi que sa demande de suspension à l'encontre de la même décision sont irrecevables. Compte tenu de ce qui a été dit au point 4, qui ne constitue pas un revirement de jurisprudence, la société, qui peut, si elle s'y croit fondée, demander au juge du contrat la réparation de son préjudice, n'est pas privée du droit à un recours juridictionnel ».

2^e instance :

Venons-en à la deuxième instance, enregistrée sous le n°2202921. Par sa deuxième requête, la SCIC Station A vous demande d'annuler la délibération du 15 avril 2022 par laquelle le département de l'Aveyron a décidé de vendre le domaine des anciens haras de Rodez à la commune de Rodez. Elle vous demande par ailleurs 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.

Le département de l'Aveyron oppose une fin de non-recevoir tirée du défaut d'intérêt à agir. La commune de Rodez oppose quant à elle deux fins de non-recevoir tirées du défaut de capacité à agir et du défaut d'intérêt à agir. Ces Fins de non-recevoir n'apparaissent pas fondées, mais vous pourrez rejeter la requête sans qu'il soit besoin de statuer sur les fins de non-recevoir opposées en défense.

La SCIC Station A soutient tout d'abord que la délibération attaquée est entachée d'un vice de procédure dès lors que l'avis des domaines est incomplet. Cette incomplétude de l'avis des domaines résulte selon elle, d'une part, d'une analyse partielle ayant conduit à une estimation incohérente de la valeur du bien. La société requérante soutient que le service des domaines a estimé le bien à 2 470 000 euros alors même que la valeur vénale du bien avait été estimée par ce même service à 4 390 000 euros en 2017 et que le bien a été remis en état par la SCIC Station A depuis cette première évaluation. Elle soutient que le service des domaines a procédé à une analyse partielle dès lors que sa dernière visite sur les lieux a été effectuée le 16 novembre 2016, avant l'installation de la SCIC Station A, et dès lors que le bâtiment, anciennement situé en zone agricole, a été classé en zone UC du plan local d'urbanisme de la commune de Rodez, ce nouveau classement permettant d'accueillir notamment de l'habitat ou des commerces.

Aux termes de l'article L.3213-2 du code général des collectivités territoriales : « *Toute cession d'immeubles ou de droits réels immobiliers par un département donne lieu à délibération motivée du conseil départemental portant sur les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles. Le conseil départemental délibère au vu de l'avis de l'autorité compétente de*

l'Etat. Cet avis est réputé donné à l'issue d'un délai d'un mois à compter de la saisine de cette autorité ».

En l'espèce, le président du conseil départemental de l'Aveyron a saisi le 21 août 2021 le pôle d'évaluation domaniale d'Albi, qui a lui-même transféré le dossier à la brigade d'enquêtes domaniales nationale au regard du caractère exceptionnel du bâtiment. Cet avis, rendu le 8 octobre 2021 et joint à la délibération attaquée, évalue le bien libre d'occupation, en raison du caractère précaire de l'autorisation d'occupation temporaire accordée à la SCIC station A, et met en œuvre de façon détaillée, sur plusieurs pages, la méthode d'estimation par comparaison. Vous constaterez donc que le service des domaines a bien été consulté et que cet avis est joint à la délibération attaquée. Par ailleurs, l'avis du service des domaines explique expressément les motifs ayant conduit le service des domaines à proposer une valeur vénale inférieure à celle qui avait été proposée lors de la précédente évaluation, cette diminution de la valeur vénale étant justifiée par mise en place en 2018 d'un site patrimonial remarquable très restrictif sur le secteur des haras, qui n'autorise pas l'édification de nouvelles constructions sur les terrains non bâtis. Dans ces conditions, l'évaluation réalisée par le service des domaines n'apparaît ni incomplète, ni incohérente. Enfin et en tout état de cause, le département, qui n'est pas liée par cet avis, a finalement approuvé la vente des haras à un prix supérieur à la valeur vénale estimée par le service des domaines. Ainsi et en tout état de cause, cet avis n'a pas eu d'influence sur le sens de la délibération attaquée en ce qui concerne la fixation du prix de vente. Vous pourrez donc écarter ce moyen en sa première branche.

La SCIC Station A soutient d'autre part que l'avis des domaines est incomplet dès lors que l'évaluation du bien aurait été réalisée à l'aune d'une évaluation incomplète du projet d'opération immobilière. Elle soutient que le département n'a fourni aucune information précise sur le projet envisagé par la commune de Rodez dans les bâtiments vendus. Cette deuxième branche du moyen pourra également être écartée, dès lors que le service des domaines a en tout état de cause choisi de mettre en œuvre la méthode par comparaison. En outre, l'avis a proposé d'inclure une clause de complément de prix ou d'intéressement en cas de revente à moyen terme.

La SCIC Station A soutient enfin que l'avis des domaines est incomplet dès lors que l'étude réalisée ne prend pas correctement en compte les incidences de la présence de la SCIC Station A. Elle soutient que le service des domaines n'a pas pris en compte la possible requalification juridique de l'autorisation d'occupation du domaine public en contrat de service public, eu égard aux activités exercées en matière d'aide aux personnes en difficulté, d'activité parascolaires ou de développement économique. Par ailleurs, l'évaluation ne prend pas en compte, selon elle, le risque juridique lié à la rupture brutale, par le département, des relations contractuelles avec la SCIC Station A. Vous pourrez écarter cette dernière branche du moyen dès lors, d'une part, que le département n'a pas confié à la SCIC Station des missions de service public, et d'autre part, compte tenu du fait que le caractère précaire de l'autorisation d'occupation dont disposait la SCIC Station A a été pris en compte.

La SCIC Station A invoque ensuite un vice de procédure au regard des dispositions de l'article L. 3121-18 du code général des collectivités territoriales, dès lors que les élus n'ont pas bénéficié, selon elle, d'une information suffisante leur permettant d'apprécier de manière complète les conditions de la vente et les justifications du prix proposé. Toutefois, il n'est pas contesté que le rapport relatif aux affaires soumises au vote de la commission permanente du 15 avril 2022 a été adressé aux élus le 1^{er} avril 2022, soit plus de 8 jours avant la réunion de la commission. Ce rapport résume l'avis des domaines et explique la baisse de la valeur vénale de l'immeuble depuis la précédente saisine du service en 2017, due notamment au classement du site en zone UC avec une protection paysagère ainsi qu'un classement en site patrimonial remarquable. Dès lors, la SCIC station A ne démontre pas que le droit à l'information des élus aurait été méconnu, alors qu'au demeurant la délibération a été approuvée à la majorité avec 31 voix « pour » et 2 voix « contre ». Enfin, compte tenu de l'absence de résiliation, la SCIC Station A n'est pas fondée à invoquer le défaut d'information des élus quant à une responsabilité du département tenant à la rupture du droit d'occupation du domaine public dont elle disposait.

La SCIC Station A invoque par ailleurs la méconnaissance du principe de sécurité juridique. Elle soutient que la délibération attaquée, qui ne prévoit aucune disposition transitoire alors même que la vente du bien est de nature à entraîner la fin de l'autorisation d'occupation du domaine public dont dispose la SCIC Station A, méconnaît le principe de sécurité juridique.

Toutefois, la SCIC Station A ne peut utilement se prévaloir de la méconnaissance du principe de sécurité juridique et de l'obligation pour l'administration de prévoir des dispositions transitoires, dès lors que les autorisations d'occupation du domaine public sont délivrées à titre précaire et révocable et ne sont pas créatrices de droit au profit des bénéficiaires, leur titulaire n'ayant droit ni à leur maintien, ni à leur renouvellement. En ce sens, voyez par exemple un arrêt de la CAA de Marseille du 18 septembre 2030, n°18MA03314 §5.

La SCIC Station A soulève ensuite l'erreur d'appréciation dont serait entachée le prix de vente. Elle soutient que le prix de vente est disproportionné par rapport à l'estimation du service des domaines, le site ayant été cédé pour 6 millions alors que sa valeur vénale avait été évaluée par le service des domaines à 2,74 millions d'euros. Elle ajoute que l'assemblée du département n'a pas pu, en réalité, définir les caractéristiques de la vente par rapport au prix car celui-ci serait en lien avec la présence de l'occupant et le transfert de la responsabilité de son éviction vers le département.

Vous exercez un contrôle normal sur la fixation du prix de vente : en ce sens, voyez par exemple un arrêt de la CAA de Bordeaux du 23 février 2023, n° 21BX00510 §8, ainsi qu'un arrêt de cette même cour du 17 décembre 2021, n° 19BX03284.

En l'espèce, par la délibération contestée, la commission permanente du département de l'Aveyron a autorisé la cession du domaine immobilier en cause pour un montant de 6 000 000 euros. L'avis du service des domaines avait retenu, compte tenu des études de marché, des caractéristiques du bien et de sa situation, depuis 2018, dans le périmètre d'un site patrimonial remarquable, qui n'autorise pas l'édification de nouvelles constructions sur les terrains non bâtis, que la valeur vénale du bâtiment pouvait être estimée à 2 740 000 euros, avec une marge d'appréciation de 15 %, portant la valeur minimale de vente acceptable à 2 329 000 euros. Si la société requérante estime que le prix de cession n'est pas adapté, vous noterez toutefois que la commune de Rodez, acquéreuse de cet immeuble, a proposé ce prix au département car elle a inscrit les anciens haras comme un produit phare patrimonial au sein de son programme de développement territorial. En outre, le projet de la commune, à des fins d'intérêt public de protection et de préservation du site, est lié au caractère exceptionnel du site, tant par sa localisation au cœur de la ville que par la qualité patrimoniale

et environnementale ou par le bon état de conservation du bien. Le caractère remarquable du site a conduit la commune à définir trois axes de reconversion de ce site autour d'un pôle d'activités culturelles et environnementales, un pôle d'animation avec la participation des associations, et un pôle gastronomique. Dans ces conditions, vous pourrez écarter le moyen tiré de l'erreur d'appréciation.

La SCIC Station A soutient enfin que la décision attaquée est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation quant à l'intérêt public de la cession des haras de Rodez. Elle soutient que la cession des haras de Rodez à la commune et le départ de la SCIC Station A présente même une atteinte à l'intérêt général dès lors qu'elle accompagnait une pluralité de personnes en difficulté, d'entreprises, d'autoentrepreneurs, et agit pour la culture, la jeunesse, l'innovation et l'économie, alors qu'au contraire aucun projet précis n'aurait été présenté par la commune de Rodez.

Toutefois, aux termes de l'article L. 3112-1 du code général de la propriété des personnes publiques : *« Les biens des personnes publiques (...) qui relèvent de leur domaine public, peuvent être cédés à l'amiable, sans déclassement préalable, entre ces personnes publiques, lorsqu'ils sont destinés à l'exercice des compétences de la personne publique qui les acquiert et relèveront de son domaine public. »* A cet égard, il résulte de la délibération attaquée que la commune de Rodez a souhaité transformer ce site autour de trois pôles : un pôle d'activités portées directement par les services de la ville et décliné à travers des actions culturelles, festives, jeunesse et sports et environnementales, un pôle animation en lien avec les associations et un pôle gastronomique. Au surplus, la commune fait valoir, en défense, qu'un certain nombre d'événements ont été organisés en 2022, 2023 et 2024, de même que des investissements en termes de sécurisation et de rénovation des locaux. Dans ces conditions, vous pourrez écarter le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation quant à l'intérêt public de la cession.

La SCIC Station A soutient enfin que la volonté de cession du bien résulterait d'une volonté d'éviction de la SCIC Station A et d'une volonté de la commune de s'opposer aux projets de l'ancienne majorité départementale, qui n'aurait pas suivi la volonté de l'agglomération lors de la sélection de Station A. Ce faisant, elle peut être regardée comme soulevant un moyen

tiré du détournement de pouvoir. Toutefois, le détournement de pouvoir n'est pas établi par la seule attestation versée au dossier. La SCI station A n'établit pas davantage que le montage juridique et financier de son projet n'aurait pas été mené à terme par la volonté du département.

Vous pourrez ainsi rejeter au fond cette requête et rejeter, dans les circonstances de l'espèce, les conclusions formulées par le département et la commune au titre de leurs frais d'instance.

3 ^e instance :

Par sa troisième requête, la SCIC Station A vous demande d'annuler la délibération du 14 avril 2022 par laquelle le conseil municipal de la commune de Rodez a approuvé le principe et les conditions de l'acquisition des haras de Rodez par la commune. Elle vous demande par ailleurs de mettre à la charge de la commune de Rodez une somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761 1 du code de justice administrative.

Le département de l'Aveyron et la commune de Rodez oppose les mêmes fins de non-recevoir que dans l'instance précédente. Vous pourrez toutefois rejeter cette requête au fond, sans qu'il soit besoin de statuer sur ces fins de non-recevoir.

La SCIC Station A soulève dans cette requête des moyens identiques à ceux de la requête précédente. Vous pourrez les écarter pour les mêmes motifs.

La société requérante soutient par ailleurs que la délibération attaquée est entachée d'incompétence dans la mesure où les principes de spécialité et d'exclusivité empêchent la commune d'intervenir dans des domaines qu'elle a délégués ou qui ont été confiés à une autre collectivité territoriale par la loi. Elle soutient que la commune de Rodez était incompétente pour acquérir la parcelle en cause dès lors qu'elle ne dispose d'aucune compétence dans le développement économique, délégué à la communauté d'agglomération, ni en ce qui concerne les collèges et lycées, relevant respectivement de la compétence du département et de la région. Il ressort toutefois des pièces du dossier que cette acquisition s'inscrit dans le cadre du contrat de projets Aveyron territoire signé entre le département de l'Aveyron et la

commune de Rodez, qui acte le principe d'un large partenariat contribuant au développement du territoire. Par ailleurs, la commune fait valoir son projet de porter des projets municipaux dans le domaine social, culturel, éducatif, périscolaire, environnemental, de la santé et du sport, ainsi que dans le domaine du tourisme, qui relèvent de compétences communales ou partagées. Vous écarterez ainsi le moyen tiré de l'incompétence du conseil municipal de la commune de Rodez.

La SCIC Station soutient par ailleurs que la délibération est entachée d'un défaut de motivation en ce qui concerne les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles et méconnaît ainsi les dispositions de l'article L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales. Elle soutient qu'il appartenait à la commune de motiver un achat proposé à une valeur supérieure à celle figurant dans l'avis des domaines. Toutefois, la délibération attaquée vise les dispositions applicables, identifie les biens à acquérir, précise qu'il a été pris connaissance de l'avis des domaines qui est joint. La délibération expose par ailleurs les motifs de cette acquisition, à savoir « rapprocher le service public des habitants en offrant aux usagers un patrimoine remarquable à proximité immédiate de leur lieu de vie », ainsi que l'enjeu environnemental que représente l'offre d'un lieu d'activités en centre-ville. La délibération approuve enfin le prix de cette acquisition amiable à 6 millions d'euros. Si toute cession d'immeuble ou de droits réels immobiliers par une commune de plus de 2 000 habitants doit faire l'objet d'une délibération motivée, l'article L. 2241-1 du CGTCT n'impose pas à la collectivité de motiver de manière particulière le prix de la cession (voir par exemple CAA Marseille 18MA03648 ; CAA Douai, 14DA01418). La délibération attaquée apparaît ainsi suffisamment motivée.

Enfin, en ce qui concerne le droit d'information des élus, la note explicative, retranscrite dans la délibération, détaille le principe et les conditions de l'acquisition. Par ailleurs, l'avis des domaines constitue une annexe à la délibération. Enfin, la délibération a été approuvée par 26 voix « pour » et 7 voix « contre ». Dès lors, il n'apparaît pas que le droit à l'information des élus aurait été méconnu.

Vous pourrez ainsi rejeter au fond cette requête et rejeter, dans les circonstances de l'espèce, les conclusions formulées par la commune au titre de ses frais d'instance.

5^e instance :

Par sa dernière requête enregistrée sous le n°2203590, la SCIC Station A vous demande d'annuler la décision du 17 juin 2022 par laquelle le département de l'Aveyron lui a rappelé l'obligation de quitter les lieux au plus tard le 30 juin 2022, l'a dispensée de l'obligation de remise en état des lieux et a rejeté sa demande du 9 juin 2022 tendant à la conclusion d'un bail à construction ou, à défaut, au renouvellement de l'autorisation d'occupation temporaire⁵. Elle vous demande, à titre subsidiaire, d'annuler la décision du 17 juin 2022 seulement en ce qu'elle refuse de délivrer une nouvelle autorisation d'occupation du domaine public. Elle vous demande par ailleurs d'enjoindre au propriétaire des Haras de Rodez, à titre principal, de conclure une convention d'occupation du domaine public à son bénéfice jusqu'au 1^{er} juillet 2023, selon les termes de la convention signée le 24 mars 2020. Elle vous demande, à titre subsidiaire, d'enjoindre au propriétaire des Haras de Rodez de lui délivrer un titre d'occupation du domaine public portant sur les bâtiments, dépendances et jardins du site des Haras de Rodez selon une redevance annuelle de 5 000 euros, le cas échéant revalorisée selon l'avis conforme du service des domaines, pour une durée d'un an ou à défaut la durée que le tribunal déterminera, dans le délai de 15 jours à compter de la notification du jugement à intervenir, sous astreinte de 500 euros par jour de retard. Elle vous demande enfin 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.

Vous pourrez tout d'abord rejeter pour irrecevabilité les conclusions à fin d'annulation du courrier du 17 juin 2022 par lequel le département de l'Aveyron a rappelé à la SCIC Station A l'obligation de quitter les lieux au plus tard le 30 juin 2022, dès lors que le courrier, qui se

⁵ Remarque : dans ses conclusions, la SCIC Station A demande d'annuler la décision du 17 juin 2022 « ou la décision implicite de rejet en date du 9 août 2022 ». Cette « décision implicite du 9 août 2022 », qui n'est évoquée dans le mémoire récapitulatif de la SCIC Station A qu'aux pages 39 et 48, correspond à une « hypothétique » décision implicite qui serait intervenue en réponse à la demande du 9 juin 2022, dans l'hypothèse où la décision du 17 juin 2022 ne serait pas considérée par le juge comme portant refus de délivrer un nouveau titre d'occupation à la SCIC Station A. Cette décision implicite n'est qualifiée que de décision « hypothétique » par la société requérante et au final, à mon sens, n'existe pas.

borne à rappeler cette obligation, ne présente pas le caractère d'une décision administrative faisant grief et n'est donc pas susceptible de recours. Vous accueillerez ainsi la fin de non-recevoir opposée en ce sens par le département.

Vous pourrez également accueillir les fins de non-recevoir opposées par le département et rejeter pour irrecevabilité les conclusions à fin d'annulation de la décision du 17 juin 2022 par laquelle le département de l'Aveyron a dispensé la SCIC Station A de l'obligation de remise en état des lieux, dès lors que cette décision, d'une part, ne lui fait pas grief, d'autre part, constitue une mesure d'exécution de la convention d'occupation du domaine public, dont la requérante n'est pas recevable à demander l'annulation.

Vous pourrez par ailleurs rejeter pour irrecevabilité les conclusions à fin d'annulation de la décision du 17 juin 2022 par laquelle le département de l'Aveyron a rejeté la demande de la SCIC Station A du 9 juin 2022 tendant à la conclusion d'un bail tel que prévu par la convention d'occupation ou, à défaut, au renouvellement de l'autorisation d'occupation temporaire précédemment accordée, dès lors qu'il s'agit d'une mesure d'exécution dont la requérante n'est pas recevable à demander l'annulation. Vous pourrez accueillir la fin de non-recevoir opposée en ce sens par la commune de Rodez, qui rappelle que de telles conclusions sont irrecevables dès lors qu'une décision de non-renouvellement d'un contrat constitue une mesure d'exécution qui n'a ni pour objet, ni pour effet, de mettre unilatéralement un terme à une convention en cours (Conseil d'Etat, 6 juin 2018, n°411053 ; Conseil d'Etat, 21 novembre 2018, n°419804), le juge du contrat pouvant seulement rechercher si elle est intervenue dans des conditions de nature à ouvrir droit à indemnité.

Les conclusions à fin d'annulation de la décision de ne pas renouveler la précédente convention ou de ne pas conclure de bail dans la continuité de cette convention (cf. article 4 de la convention) sont ainsi irrecevables. Toutefois, à supposer que la décision du 17 juin 2022 comporte une décision de refus de conclure un nouvel acte portant autorisation d'occupation du domaine public (cf. courrier du 9 juin 2022 : demande de « renouveler l'AOT »), vous pourrez alors considérer que de telles conclusions à fin d'annulation sont recevables. En effet, s'il résulte des principes généraux de la domanialité publique que les titulaires d'autorisations ou de conventions d'occupation temporaire du domaine public n'ont pas de droit acquis au

renouvellement de leur titre, il appartient au gestionnaire du domaine d'examiner chaque demande de renouvellement en appréciant les garanties qu'elle présente pour la meilleure utilisation possible du domaine public. Il peut décider, sous le contrôle du juge, de rejeter une telle demande pour un motif d'intérêt général suffisant. Pour déterminer si un tel motif existe, il y a lieu, de tenir compte, le cas échéant, parmi l'ensemble des éléments d'appréciation, des contraintes particulières qui pèsent sur l'activité de l'occupant, notamment de celles qui peuvent résulter du principe de continuité du service public : en ce sens, voyez la décision du Conseil d'Etat du 25 janvier 2017, Commune de Port-Vendres, n°395314, fichée en A.

Venons-en donc à l'examen au fond de cette dernière requête. Nous n'analyserons pas les moyens concernant la décision portant dispense de l'obligation de remise en état des lieux, les conclusions à fin d'annulation formulées à ce titre étant irrecevables.

En ce qui concerne le refus de renouvellement de l'autorisation d'occupation du domaine public par la conclusion d'un nouvel acte portant autorisation d'occupation du domaine public, la SCIC Station A soutient qu'elle a demandé au département de lui accorder à titre subsidiaire une autorisation d'occupation du domaine public afin de lui permettre de continuer ses missions d'intérêt général et de trouver à terme un nouveau local.

La SCIC Station A soutient tout d'abord que la décision n'est pas justifiée par l'intérêt général et porte atteinte à la continuité du service public. La SCIC Station soutient qu'en l'espèce, le département n'a invoqué aucun motif d'intérêt général, alors même qu'il avait connaissance des missions d'intérêt général qui ont été confiées à Station A par la convention ou lors de la sélection de la société coopérative. Elle soutient que cette décision porte atteinte à la continuité des missions de service public exercées par la SCIC Station A en matière d'insertion des personnes en difficulté (chantier d'insertion), en matière scolaire (accueil des établissements scolaires), d'information et de formation à l'environnement, d'innovation et de soutien aux entreprises, de culture.

Toutefois, en l'espèce, il n'apparaît pas que la SCIC station A serait gestionnaire d'un service public départemental ou relevant d'une autre personne morale de droit public. Les circonstances qu'elle ait reçu un agrément de l'Etat reconnaissant son utilité sociale, qu'elle

ait signé des conventions avec des établissements scolaires ou avec l'Etat, ou encore qu'elle ait reçu des subventions ne permettent pas d'établir l'existence d'une délégation de service public. La circonstance qu'elle ait signé une convention avec l'Etat lui conférant la qualité d'atelier chantier d'insertion en contrepartie du versement d'aides financières, n'établit pas davantage qu'elle aurait la charge d'une mission de service public. Il en va de même de l'organisation d'ateliers ponctuels qui ont pu être proposés aux élèves de certaines écoles du secteur.

Enfin, lorsqu'une personne privée exerce, sous sa responsabilité et sans qu'une personne publique en détermine le contenu, une activité dont elle a pris l'initiative, elle ne peut, en tout état de cause, être regardée comme bénéficiant de la part d'une personne publique de la dévolution d'une mission de service public. Son activité peut cependant se voir reconnaître un caractère de service public, alors même qu'elle n'a fait l'objet d'aucun contrat de délégation de service public procédant à sa dévolution, si une personne publique, en raison de l'intérêt général qui s'y attache et de l'importance qu'elle revêt à ses yeux, exerce un droit de regard sur son organisation et, le cas échéant, lui accorde, dès lors qu'aucune règle ni aucun principe n'y font obstacle, des financements : en ce sens, voyez la décision du Conseil d'Etat du 6 avril 2007, Commune d'Aix-en-Provence, n°284736, fichée en A.

Néanmoins, en l'espèce, le département fait valoir en défense que le seul contrôle exercé par des personnes publiques ayant octroyé des subventions avait pour objet d'assurer l'existence des contreparties conditionnant l'octroi de ces subventions, donc le bon usage des deniers publics, et non d'encadrer les modalités d'action et de fonctionnement de la SCIC Station A. Il ajoute que les sujétions qui pesaient sur Station A au titre de la convention d'occupation avaient pour seul objet d'assurer l'utilisation du domaine conformément à sa destination, et non d'assurer le suivi d'obligations de service public.

Dans ces conditions, vous pourrez écarter ce moyen.

La SCIC Station A soutient enfin que la décision de rejet de sa demande porte atteinte de façon disproportionnée à la liberté du commerce et de l'industrie ainsi qu'à la liberté d'entreprendre. Elle soutient que le refus de renouvellement de l'autorisation d'occupation

du domaine public et plus généralement des relations contractuelles entre le département la SCIC Station A, du fait de la vente des haras de Rodez, a entraîné un impact financier de plus de deux millions d'euros, la mise au chômage de plusieurs dizaines de personnes, dont des personnes en contrat d'insertion, ainsi que la fermeture de plusieurs entreprises bénéficiant des services de la SCIC Station A.

L'autorité chargée de la gestion du domaine public peut autoriser une personne privée à occuper une dépendance de ce domaine en vue d'y exercer une activité économique, à la condition que cette occupation soit compatible avec l'affectation et la conservation de ce domaine. La décision de délivrer ou non une telle autorisation, que l'administration n'est jamais tenue d'accorder, n'est pas susceptible, par elle-même, de porter atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie, dont le respect implique, d'une part, que les personnes publiques n'apportent pas aux activités de production, de distribution ou de services exercées par des tiers des restrictions qui ne seraient pas justifiées par l'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi et, d'autre part, qu'elles ne puissent prendre elles-mêmes en charge une activité économique sans justifier d'un intérêt public. En ce sens, voyez un arrêt de la CAA Toulouse du 9 juillet 2024, n°22TL22363.

La décision de délivrer ou non à une personne privée l'autorisation d'occuper une dépendance du domaine public pour y exercer une activité économique n'est pas, par elle-même, susceptible de porter atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie. Seule une réglementation des activités économiques ou la prise en charge d'une activité économique par une personne publique sont susceptibles de caractériser une telle atteinte : voyez la décision du Conseil d'Etat du 23 mai 2012, régie autonome des transports parisiens (RATP), n°348909, A.

En l'espèce, la décision par laquelle le président du conseil départemental de l'Aveyron a refusé d'accorder une nouvelle autorisation d'occupation du domaine public n'est pas par elle-même de nature à entraîner une méconnaissance de la liberté du commerce et de l'industrie et de la liberté d'entreprendre. Le courrier litigieux ne traduit aucune intention du département de réglementer ou de prendre en charge une activité économique. Par ailleurs, le département de l'Aveyron a décidé de céder l'immeuble à la commune de Rodez pour un

motif d'intérêt général, celle-ci souhaitant transformer ce site autour de trois pôles : un pôle d'activités portées directement par les services de la ville et décliné à travers des actions culturelles, festivières, jeunesse et sports et environnementales ; un pôle animation et un pôle gastronomique. Enfin et au surplus, le département fait valoir que le montant allégué par la société requérante, selon lequel elle aurait subi un préjudice de 2 millions d'euros, n'est pas justifié et est surévalué.

Dans ces conditions, vous écarterez ce dernier moyen et rejetterez cette dernière requête, ainsi que, dans les circonstances de l'espèce, les conclusions présentées par le département et la commune au titre de leurs frais d'instance.

Tel est le sens de nos conclusions dans ces 5 affaires.