



La référence du droit en ligne



Les limites de la jurisprudence APREI (CE, sect., 3/12/2010, Ville de Paris et Ass. Paris Jean-Bouin)

Table des matières

Table des matières	2
Introduction.....	3
I - L'arrêt de la cour d'appel : l'association gère une mission de service public	4
A – La jurisprudence APREI.....	4
1 – Un précédent : l'arrêt Ville de Melun	4
2 – La nouvelle approche issue de l'arrêt du 22 février 2007	4
B – Une application extensive de la jurisprudence APREI.....	6
1- Une activité d'intérêt général	6
2 – Le droit de contrôle de l'Administration	6
II – L'arrêt du Conseil d'Etat : délégation d'une mission de service public ou convention d'occupation domaniale ?	7
A – Une application raisonnée de la jurisprudence APREI	7
1 – La nature de l'activité	7
2 – L'absence de droit de contrôle de l'Administration	7
B – La convention de 2004 constitue une convention d'occupation domaniale	9
1 – Les solutions antérieures.....	9
2 – La position du Conseil d'Etat	9
CE, sect., 3/12/2010, Ville de Paris et Ass. Paris Jean-Bouin.....	10

Introduction

Longtemps, la notion de service public fut définie de manière simple comme une activité d'intérêt général gérée par une personne publique. Cette définition simple permettait à cette notion de jouer un rôle crucial dans la détermination du régime juridique applicable. Mais, lorsque le Conseil d'Etat admit que des personnes privées pouvaient être chargées de mission de service public CE, ass., 13/05/1938, Caisse primaire « Aide et protection », se posa, alors, la question de la méthode d'identification des services publics gérés par des personnes privées. C'est à un tel problème qu'est consacré l'arrêt étudié.

Dans cette affaire, la Ville de Paris signe, en 2004, une convention autorisant l'association Paris Jean-Bouin (PJB) à occuper les installations sportives du stade du même nom. Mécontente, la société Paris Tennis saisit le tribunal administratif de Paris afin qu'il annule la décision du maire de Paris de signer ladite convention. Celui-ci le 31 mars 2009 accède à cette demande. L'association PJB saisit, en conséquence, la cour administrative d'appel pour faire annuler ce jugement. Celle-ci, le 25 mars 2010, confirme la solution rendue par le tribunal administratif. Le Conseil d'Etat est alors, saisi en cassation par la Ville de Paris. Celui-ci casse le jugement rendu par la cour d'appel.

La question posée était de savoir si la Ville de Paris avait entendu déléguer une mission de service public à l'association PJB. Dans l'affirmative, devaient être respectées des règles de publicité et de mise en concurrence préalablement à la signature de la convention. L'affaire amène donc à s'interroger sur la méthode de d'identification des services publics gérés par des personnes privées. Or, l'on sait que depuis l'arrêt APREI (CE, sect., 22/02/2007), la possession par la personne privée de prérogatives de puissance publique n'est plus indispensable. En effet, le juge administratif utilise, en complément du critère des prérogatives de puissance publique, la méthode du faisceau d'indices pour déterminer si l'Administration a entendu créer un service public.

C'est en se basant sur cette nouvelle jurisprudence que la cour d'appel de Paris a reconnu l'existence d'un service public géré par l'association, faisant par la même une application relativement extensive de la jurisprudence APREI. Saisi en cassation, le Conseil ne partage pas la même analyse que celle faite par la cour d'appel. En effet, la Haute juridiction reprend un à un les arguments développés par la cour de Paris pour en retenir une interprétation inverse. A travers cette décision, le Conseil d'Etat entend signifier que l'élargissement des méthodes d'identification des services publics gérés par des personnes privées ne signifie pas que n'importe quelle activité peut se voir reconnaître la qualification de mission de service public. Si l'on revient à l'arrêt étudié, la convention signée entre la Ville de Paris et l'association n'a pas pour objet de déléguer une mission de service public, mais constitue, au contraire, une simple convention d'occupation du domaine public.

Il convient donc d'étudier, dans une première partie, la solution retenue par la cour administrative d'appel de Paris (I), puis d'analyser, dans une seconde partie, la décision prise par le Conseil d'Etat (II).

I - L'arrêt de la cour d'appel : l'association gère une mission de service public

Il convient, au préalable, de définir la nouvelle méthode d'identification des services publics gérés par des personnes privées telle qu'elle résulte de l'arrêt APREI (A), avant d'analyser l'application qu'en fait la cour administrative d'appel de Paris (B).

A – La jurisprudence APREI

L'arrêt APREI permet de reconnaître l'existence de services publics gérés par des personnes privées, même si ces dernières ne disposent pas de prérogatives de puissance publique (2). Cette solution avait été précédée par l'arrêt Ville de Melun (1).

1 – Un précédent : l'arrêt Ville de Melun

Dans cette affaire, il s'agissait d'une association municipale, organisme de droit privé, gérant une activité d'intérêt général. Le problème était que cette association ne détenait pas de prérogatives de puissance publique. Son activité pouvait-elle, dès lors, être qualifiée de service public.

Le Conseil d'Etat jugea qu'une activité gérée par une personne privée ne détenant pas de prérogatives de puissance publique pouvait être qualifiée de service public dès lors, d'une part, que l'activité en cause représente bien un caractère d'intérêt général, et, d'autre part, que l'Administration contrôle très étroitement la personne privée (CE, 20/07/1990, *Ville de Melun*).

Ce qu'il faut retenir de cette solution est que la recherche de telles prérogatives n'est donc nécessaire que dans le cas où l'organisme privé est véritablement autonome. Dès lors que la personne privée constitue ce que l'on a appelé une association transparente, les prérogatives de puissance publique ne sont plus nécessaires.

La solution retenue par le Conseil d'Etat en 2007 va beaucoup plus loin.

2 – La nouvelle approche issue de l'arrêt du 22 février 2007

Pour déterminer si une activité gérée par une personne privée ne détenant pas de prérogatives de puissance publique est ou non un service public, le Conseil d'Etat se base sur l'intention de l'Administration de confier ou non à la personne privée la gestion d'un service public. Pour déterminer cette intention, le juge administratif se base sur la méthode du faisceau d'indices. Plusieurs éléments doivent retenir l'attention.

Le juge vérifie d'abord l'intérêt général de l'activité en cause. Rien de bien novateur jusque là. Plus intéressant est la suite de son considérant de principe. C'est, ainsi, que le juge retient les conditions de la création de l'activité, de son organisation ou de son fonctionnement. Il se base aussi sur les obligations qui sont imposées à la personne privée, ainsi que sur les mesures prises pour vérifier que les objectifs assignés à la personne privée sont atteints. Si, au vu de tous ces éléments, l'Administration est considéré avoir entendu créer un service public, alors l'activité gérée par la personne privée sera qualifiée de service public, quand bien même ne disposerait-elle pas de prérogatives de puissance publique.

La cour administrative d'appel fait une application extensive de cette jurisprudence.

B – Une application extensive de la jurisprudence APREI

Pour la cour administrative d'appel de Marseille, l'activité visée par la convention est bien d'intérêt général (1) et l'analyse de cette dernière révèle un droit de contrôle de l'Administration sur l'association PJB (2), autant d'éléments qui attestent de l'intention de l'Administration d'ériger cette activité en mission de service public.

1- Une activité d'intérêt général

Élément central de la notion de service public, l'intérêt général est aussi le critère le plus difficile à appréhender. S'il ne s'oppose pas toujours à l'intérêt particulier, sa définition ne peut se ramener à la simple somme des intérêts particuliers. Ce qui le caractérise est son caractère fortement malléable qui lui permet de s'adapter à l'évolution de la société. L'intérêt général apparaît, alors, comme une notion caractérisant les activités auxquelles la société dans son ensemble attache de l'importance. Et c'est au juge qu'il revient, à défaut d'intervention législative, de décider quelle activité est digne de cette reconnaissance. Il tient compte pour cela des aspirations de la société et de l'évolution croissante des besoins collectifs. Autant de considérations qui expliquent qu'aujourd'hui cette notion recouvre des activités beaucoup plus nombreuses et variées qu'il y a un siècle. Ainsi, en va-t-il du théâtre.

En l'espèce, la convention prévoit l'usage des équipements sportifs par le club de rugby professionnel, le Stade français. Pour la cour, il s'agit d'une activité de divertissement et de spectacle sportif constituant une activité d'intérêt général. Ce caractère d'intérêt général est aussi attesté par le fait que l'association sportive PJB prévoyait le maintien de la mise à disposition des installations sportives du site au profit d'un public scolaire. Pour la cour, c'est un élément de plus qui prouve le caractère d'intérêt général de l'activité. Le second critère est aussi, selon elle, respecté.

2 – Le droit de contrôle de l'Administration

Pour déterminer si ce critère est aussi rempli, la cour se base sur la convention elle-même, mais aussi sur l'ensemble des relations organiques ou fonctionnelles existant entre la Ville de Paris et l'association.

Ainsi, le premier élément relevé concerne l'importance des investissements à la charge de l'occupant prévu par la convention ; celui-ci excède la seule satisfaction des besoins propres de l'association. La cour en déduit, alors, que pèse sur l'occupant une obligation de service public, dont la contrepartie consiste dans la modicité de la redevance d'occupation domaniale.

Par ailleurs, la convention prévoit qu'en cas de déséquilibre financier de l'association, les parties doivent se rencontrer afin de déterminer comment assurer la pérennité de l'exploitation. Pour la cour, cet argument traduit le fait que la Ville de Paris n'a pas eu pour seul objectif de valoriser son patrimoine, mais bien au contraire de confier à l'association PJB la gestion « sous son pilotage » d'un grand complexe sportif destiné aux parisiens.

Autre élément relevé par la cour : il existe des conventions annuelles d'objectifs assignés à l'association, distinctes de la convention litigieuse, qui permettent à la Ville de Paris de conserver les moyens juridiques et pratiques de définir les conditions d'exercice de cette activité d'intérêt général, d'en contrôler le respect et d'en corriger les éventuelles déviations.

Tous ces éléments attestent, selon la cour d'appel, de l'existence d'un droit de contrôle de la Ville de Paris sur l'association PJB, qui, associé à la nature de l'activité, révèle l'intention de la commune de déléguer un service public. Mais, le Conseil d'Etat a une toute autre interprétation des faits de cette affaire.

II – L’arrêt du Conseil d’Etat : délégation d’une mission de service public ou convention d’occupation domaniale ?

Le juge administratif suprême applique de manière raisonnée la jurisprudence APREI pour conclure que le contrat signé entre la Ville de Paris et l’association ne constitue pas un contrat de délégation de service public (A), mais un simple contrat d’occupation du domaine public (B).

A – Une application raisonnée de la jurisprudence APREI

Le juge administratif se base sur la nature de l’activité exercée (1) et sur le droit de contrôle de l’Administration (2) pour déterminer que la Ville de Paris n’a pas entendu déléguer une mission de service public.

1 – La nature de l’activité

La question est de savoir jusqu’à quel point les activités sportives peuvent être considérées comme des activités de service public. Ainsi, si l’on se réfère à la jurisprudence du Conseil d’Etat, l’on sait que l’organisation du sport scolaire et universitaire constitue une mission de service public. De même, le juge administratif a déjà considéré que l’organisation de spectacles peut, dans certaines conditions, être qualifiée de service public.

Pour la cour d’appel, l’existence d’une mission de service public tenait à l’organisation de spectacles sportifs et à la mise à disposition des installations au profit d’un public scolaire. Mais, pour le Conseil d’Etat, ces deux motifs ne tiennent pas. Ainsi, et s’agissant du premier point, « la seule présence d’un club de rugby professionnel sans autres contraintes que celles découlant de la mise à disposition des équipements sportifs ne caractérise pas à elle seule une mission de service public ». Autrement dit, l’organisation de spectacles sportifs ne constitue pas en elle-même une activité de service public. Il faut quelque chose de plus. Ce complément pourrait, alors, résider dans la mise à des dispositions des écoliers des équipements. Mais, pour le juge administratif, cet argument ne tient pas au motif que la clause prévoyant cette mise à disposition, clause existant dans la convention de 1990, n’avait pas été reprise dans la convention signée en 2004.

Le juge administratif adopte la même attitude s’agissant du droit de contrôle de l’Administration.

2 – L’absence de droit de contrôle de l’Administration

S’agissant du point relatif aux investissements futurs à réaliser par l’association, le Conseil d’Etat relève l’association contractante a, au terme de la convention, toute latitude quant à la nature et à la programmation de ces investissements. Par ailleurs, le juge note que ces investissements sont réalisés pour les seuls besoins propres de l’occupant. Quant à la clause de rendez-vous en cas de déséquilibre financier, le juge administratif considère que cette clause vise « seulement à garantir la meilleure utilisation du domaine tout en restant compatible avec son objet relatif à l’accueil d’activités sportives ». Et, le Conseil d’Etat conclue que ces dispositions ne caractérisent pas un droit de contrôle de la puissance publique sur l’association PJB.

Au final, le juge administratif considère que la Ville de Paris n'a pas entendu ériger cette activité en mission de service public. Il ne peut donc pas y avoir eu délégation d'une mission de service public. En conséquence, les règles de publicité et de mise en concurrence ne trouvaient pas à s'appliquer. Plus généralement, à travers cette décision, le Conseil d'Etat entend signifier que l'élargissement des méthodes d'identification des services publics gérés par des personnes privées ne signifie pas que n'importe quelle activité peut se voir reconnaître la qualification de mission de service public. C'est donc à une application mesurée de la jurisprudence APREI que le Conseil d'Etat invite les juridictions subordonnées.

Mais, le raisonnement ne doit pas s'arrêter là : en effet, il faut qualifier la convention conclue entre la Ville de Paris et l'association. Pour le Conseil d'Etat, il s'agit d'une simple convention d'occupation du domaine public.

B – La convention de 2004 constitue une convention d’occupation domaniale

Une fois la qualification de convention d’occupation domaniale retenue, il fallait déterminer si des règles de publicité et de mise en concurrence devaient être appliquées avant la conclusion de cette convention. En se basant sur des solutions jurisprudentielles ou législatives antérieures (1), le Conseil d’Etat retient l’absence d’obligation de respect de telles règles (2).

1 – Les solutions antérieures

Ce qu’il faut retenir est qu’aucun texte, ni aucune juridiction n’imposent une publicité et une mise en concurrence préalables à la conclusion d’une convention d’occupation du domaine public.

Ainsi, le code général de la propriété des personnes publiques ne prévoit pas le respect d’obligations de publicité et de mise en concurrence, et ce même si l’occupation du domaine public permet l’exercice d’une activité économique concurrentielle.

Au plan jurisprudentiel, la Cour de justice des communautés européennes, si elle prévoit un principe général de transparence, n’a pas appliqué ce principe aux conventions d’occupation du domaine public. Au plan interne, le Conseil constitutionnel prévoit un principe d’égal accès à la commande publique, mais aucune exigence constitutionnelle ne prévoit la mise en concurrence des candidats à l’occupation du domaine public.

Avec l’arrêt étudié, le Conseil d’Etat ne s’éloigne pas de ces solutions.

2 – La position du Conseil d’Etat

Si l’on se réfère à la jurisprudence antérieure, le Conseil d’Etat n’a jamais dégagé un principe imposant la mise en œuvre d’une publicité et d’une mise en concurrence préalablement à la conclusion d’une convention d’occupation domaniale. Avec l’affaire qui nous occupe, la Haute juridiction avait la possibilité de faire évoluer sa jurisprudence. Mais, conformément aux conclusions du rapporteur public, le juge administratif maintient sa position classique et juge « qu’aucune disposition législative ou réglementaire ni aucun principe applicable même sans texte n’imposent à une personne publique d’organiser une procédure de publicité préalable à la délivrance d’une autorisation ou à la passation d’un contrat d’occupation d’une dépendance du domaine public », et ce « même lorsque l’occupant de la dépendance domaniale est un opérateur sur un marché concurrentiel ». De telles règles peuvent, en revanche, être appliquées spontanément par les autorités administratives. Cette position semble approuvée par la doctrine au motif qu’il n’existe aucun principe imposant le respect de telles règles : ainsi, il ne serait pas possible, par exemple, de déduire du principe d’égalité une règle procédurale spécifique imposant une mise en concurrence, autrement qu’au terme d’un effort de création prétorienne considérable. En prenant cette position, le Conseil d’Etat semble considérer que c’est au législateur d’intervenir en la matière.

Pour en revenir à l’affaire étudiée, le Conseil d’Etat conclue que la procédure de passation de la convention conclue en 2004 n’est pas viciée, et rejette la requête de la société Paris Tennis.

CE, sect., 3/12/2010, Ville de Paris et Ass. Paris Jean-Bouin

Vu 1°) sous le n° 338272, le pourvoi, enregistré le 1er avril 2010 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présenté pour la VILLE DE PARIS, représentée par son maire ; la VILLE DE PARIS demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêt n° 09PA01920, 09PA02632 et 09PA03008 du 25 mars 2010 par lequel, statuant par la voie de l'évocation après avoir annulé le jugement n° 0607283 du tribunal administratif de Paris du 31 mars 2009 en tant qu'il avait annulé, à la demande de la société Paris Tennis, la décision de son maire de signer avec l'association Paris Jean Bouin la convention du 11 août 2004 autorisant l'occupation des dépendances du domaine public constituées du site du stade Jean Bouin, sis 20 à 40, avenue du général Sarrail et du site des terrains de tennis sis allée Fortunée (Paris 16ème), et la décision du 29 octobre 2004 par laquelle le maire a informé la société Paris Tennis que sa candidature pour l'attribution de cette convention d'occupation domaniale ne pouvait plus être prise en considération, la cour administrative d'appel de Paris a, par l'article 4, annulé ces décisions, par l'article 5, rejeté le surplus des conclusions de sa requête et, par l'article 6, mis à sa charge une somme de 2 000 euros à verser à la société Paris Tennis au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à sa requête d'appel ;

3°) de mettre à la charge de la société Paris Tennis le versement de la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Sur les conclusions tendant à l'annulation des articles 4, 5 et 6 de l'arrêt attaqué :

Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens des pourvois ;

Considérant qu'aux termes de l'article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales : Une délégation de service public est un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service. Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service. Les délégations de service public des personnes morales de droit public relevant du présent code sont soumises par l'autorité délégante à une procédure de publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes, dans des conditions prévues par un décret en Conseil d'Etat. (...) ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par délibération du 15 juillet 1925, la VILLE DE PARIS a concédé au club athlétique des sports généraux (CASG), dénommé depuis 2003 ASSOCIATION PARIS JEAN BOUIN (PJB), un terrain de 57 530 m², situé 20 à 40 avenue du Général Sarrail à Paris (16ème), en vue d'y édifier un stade, qui a pris le nom de stade Jean Bouin ; que, par une convention du 11 avril 1927, cette association s'est vu concéder cet équipement pour une durée venant à expiration en 1965 ; qu'en exécution de deux délibérations des 23 janvier et 11 juillet 1963 du Conseil de Paris, ce stade a, pour une durée de 30 ans courant à compter du 1er juillet 1965, été concédé à l'Etat qui l'a sous-concédé pour la même durée à cette

association ; qu'à la suite de la réalisation du boulevard périphérique, l'emprise du stade a été diminuée, ce qui s'est traduit par la suppression de courts de tennis et par l'aménagement en contrepartie d'une parcelle de 4 300 m², située allée Fortunée dans le bois de Boulogne à Paris (16ème) ; que cette parcelle a été concédée à l'Etat par une délibération du 29 mars 1968 et occupée par le CASG à compter de 1975 ; que, par délibération du 30 janvier 1988, la ville a pris acte de la dénonciation du contrat par l'Etat et décidé du maintien dans les lieux de l'association aux mêmes charges et conditions dans l'attente de la signature d'une nouvelle convention ; que, par convention en date du 31 juillet 1990, l'ensemble immobilier, implanté sur ces deux terrains et comprenant, outre le stade et 21 courts de tennis, divers bâtiments à usage de bureaux, sports et restauration, a été mis à la disposition du CASG pour une durée venant à expiration le 31 décembre 2004 ; que le Conseil de Paris a, par délibération des 5 et 6 juillet 2004, autorisé le maire à signer avec l'ASSOCIATION PARIS JEAN BOUIN une nouvelle convention portant sur ce même ensemble immobilier et ayant une durée de 20 ans ;

Considérant que, pour annuler la décision du maire de Paris de signer le 11 août 2004 cette convention portant sur des dépendances du domaine public, dont il n'a pas été contesté devant les juges du fond que celles-ci n'avaient fait l'objet d'aucune mesure de désaffectation, la cour a jugé qu'elle ne constituait pas une convention d'occupation de ces dépendances mais présentait le caractère d'une délégation de service public et que, par suite, la VILLE DE PARIS avait méconnu les dispositions de l'article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales en ne subordonnant pas la passation de ce contrat à la procédure de publicité et de mise en concurrence qu'elles prescrivent ; que la cour a également annulé la décision du 29 octobre 2004 par laquelle le maire de Paris a avisé la société Paris Tennis, qui avait manifesté en novembre 2003 son intention de présenter sa candidature à la concession de ces dépendances domaniales et qui s'était portée candidate le 28 septembre 2004, que sa candidature n'avait pu être prise en compte ;

Considérant que la cour a déduit de stipulations contractuelles et de documents extérieurs au contrat la volonté de la VILLE DE PARIS de confier à l'ASSOCIATION PARIS JEAN BOUIN une mission de service public consistant en la gestion, sous son pilotage, d'un grand complexe sportif, orienté vers l'ensemble des Parisiens, sportifs ou spectateurs, avec pour objectifs principaux l'accueil d'une équipe professionnelle de rugby résidente (et ses prolongements de formation et sélection de jeunes espoirs), l'offre de spectacles sportifs de qualité au plus grand nombre, l'encouragement de la pratique du sport, notamment chez le public scolaire ou universitaire et les personnes handicapées et la formation de sportifs de haut niveau dans plusieurs disciplines (tennis, notamment féminin, athlétisme, basket, rugby, et hockey) ;

Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article 2.9.3 de la convention du 11 août 2004 : L'occupant réserve, à titre exclusif ou pour un usage partagé ou pour un usage temporaire selon les biens concernés à l'équipe professionnelle de rugby du Stade Français-CASG Paris, pour les besoins de ses entraînements et de ses matchs nationaux et internationaux, l'utilisation du terrain de rugby, des tribunes et de certaines dépendances, installations et équipements dont la liste et les localisations sont précisées en annexe au présent contrat. / Les modalités d'utilisation de ces biens sont précisées dans une convention conclue entre l'occupant et la société anonyme sportive professionnelle Stade Français-CASG Paris. Cette convention définit les droits et les obligations respectifs des parties de manière à assurer une coexistence harmonieuse, notamment dans l'usage des biens réservés, entre l'occupant et l'utilisateur de ces biens. / Cette convention est jointe en annexe au présent contrat (annexe 7). Toute modification de cette convention pourra être apportée librement par les parties à cette convention, par voie d'avenant et devra être portée à la connaissance de la Mairie de Paris. ;

Considérant que la cour a estimé que les contraintes imposées à l'ASSOCIATION PARIS JEAN BOUIN révélaient la volonté de la ville d'organiser, au sein d'un équipement municipal et sous son

contrôle, une activité de divertissement et de spectacle sportif lié à la présence d'un club de rugby professionnel ; qu'elle a jugé que les conditions dans lesquelles la convention conclue le 2 juillet 2004 entre l'ASSOCIATION PARIS JEAN BOUIN et le Stade Français-CASG Paris et annexée à la convention du 11 août 2004 avait été élaborée et les garanties importantes obtenues par le Stade Français conduisaient à conclure que la dernière phrase de l'article 2.9.3 de la convention du 11 août 2004 était sans portée pratique sur le caractère obligatoire des contraintes ainsi posées par la ville à l'association ;

Considérant que la seule présence d'un club de rugby professionnel sans autres contraintes que celles découlant de la mise à disposition des équipements sportifs ne caractérise pas à elle seule une mission de service public ; que la cour ne pouvait déduire la volonté de la ville d'organiser un service public des stipulations de la convention conclue le 2 juillet 2004, qui a pris en compte la présence de l'équipe professionnelle de rugby du Stade Français-CASG Paris par la mise à la disposition exclusive à cette équipe, de façon permanente ou temporaire, de certains locaux et équipements nécessaires au sport de haut niveau ; qu'il résulte des stipulations de cette convention que les parties au contrat ont défini conjointement les modalités d'utilisation, par cette équipe professionnelle, du terrain de rugby, des tribunes et de certaines dépendances, installations et équipements ainsi que leurs droits et obligations respectifs à cet effet, afin de garantir également de façon équilibrée les intérêts respectifs du Stade Français-CASG Paris et de l'ASSOCIATION PARIS JEAN BOUIN et d'assurer leur coexistence harmonieuse dans l'utilisation des dépendances domaniales, notamment du stade de rugby et de la piste d'athlétisme ;

Considérant, en deuxième lieu, que, d'une part, la cour a elle-même relevé que la convention signée le 11 août 2004 ne reprenait pas une clause insérée dans la convention signée en 1990 et selon laquelle le CASG s'engageait à mettre à la disposition de la direction de la jeunesse et des sports de la ville et sous sa responsabilité les installations sportives du stade Jean Bouin pendant la période scolaire à l'exception des jours de congés scolaires ; que la cour a estimé, d'autre part, que l'annexe 3 à la convention du 2 juillet 2004 relative au tableau de répartition horaire de l'utilisation des équipements traduisait la réalité du maintien de l'obligation de mise à disposition d'installations au profit du public scolaire, qui existait dans la convention signée en 1990 ; que, cependant, dès lors qu'il ressort de ses termes mêmes que cette annexe s'est bornée à constater la répartition hebdomadaire des créneaux d'utilisation du stade Jean Bouin et de la piste d'athlétisme par l'équipe professionnelle de rugby du Stade Français et le public scolaire, la cour ne pouvait, pour qualifier le contrat, en déduire que cette obligation avait été maintenue par le biais de la convention du 2 juillet 2004 conclue entre l'association et le Stade Français-CASG Paris ;

Considérant, en troisième lieu, que la cour a relevé que le titre III de la convention du 11 août 2004 prévoyait un programme de modernisation (création de courts enterrés, rénovation du gymnase, amélioration de la sécurité de l'enceinte sportive...) pour un montant d'investissement prévisionnel fixé, à l'annexe 6, à 10 millions d'euros environ sur 20 ans ; qu'elle a estimé que, par son ampleur, ce programme excédait significativement la seule satisfaction des besoins propres de l'occupant et que la modicité de la redevance demandée à l'association, limitée à 50 000 euros pendant les premières années de la convention puis fonction d'une partie du chiffre d'affaires réalisé, mais plafonnée à 100 000 euros, pouvait être regardée comme la contrepartie d'une obligation de service public ;

Considérant, cependant et d'une part, qu'aux termes du titre III de la convention : L'occupant envisage de réaliser pour ses besoins propres et à ses frais un programme de réalisation d'investissements (...) sur les biens qu'il occupe et dont il a l'usage au titre du présent contrat, selon le programme indicatif figurant à l'annexe 6 du présent contrat. (...) ; qu'à ce titre, les articles 3.1, 3.2 et 3.3 prévoient respectivement que le coût des investissements est à la charge de l'occupant si celui-ci décide de les réaliser, qu'avant toute réalisation d'investissements, l'occupant devra en transmettre le dossier à la mairie de Paris pour avis préalable et que les investissements seront

exécutés sous la surveillance des services compétents de l'administration municipale (direction chargée des sports) et sous la seule responsabilité de l'occupant, qui doit tenir la mairie de Paris informée de l'état d'avancement de la réalisation des investissements ; que les stipulations du préambule du titre III et de l'annexe 6 de la convention du 11 août 2004, relatives au programme indicatif d'investissements envisagé par l'ASSOCIATION PARIS JEAN BOUIN sur les sites concédés pour ses besoins propres et à ses frais, lui laissaient toute latitude en ce qui concerne la nature et la programmation des investissements au regard de l'état des dépendances domaniales concédées et répondaient au besoin de conservation de ces dépendances, notamment du site du stade Jean Bouin ;

Considérant, d'autre part, qu'aux termes de l'article 4.1 de la convention : En contrepartie de la mise à disposition des biens concédés décrits dans le présent contrat, l'occupant s'acquittera d'une redevance. ; que, si cette redevance comprenait une part fixe annuelle de 50 000 euros actualisée chaque année, elle était constituée également à compter du 1er janvier 2008 d'une part variable assise sur une partie du chiffre d'affaires réalisé par l'occupant ; que cette redevance a été déterminée conformément aux modalités de calcul des redevances d'occupation domaniale ;

Considérant que la cour ne pouvait ainsi déduire des éléments qu'elle a relevés qu'eu égard au montant des investissements, la ville faisait peser sur son cocontractant une obligation de service public et qu'en raison de son faible montant, la redevance d'occupation domaniale versée par l'association était la contrepartie d'une telle obligation ;

Considérant, en quatrième lieu, que la cour a mentionné les stipulations de l'article 4.2 de la convention du 11 août 2004 selon lesquelles : En outre, en cas de déséquilibre financier des comptes d'exploitation de l'occupant, les parties conviennent de se rencontrer afin d'étudier les mesures propres à assurer la pérennité de l'ASSOCIATION PARIS JEAN BOUIN CASG, la continuité des activités sportives et la préservation des biens concédés ; qu'elle en a déduit que cette clause confortait son analyse selon laquelle la ville n'avait pas eu pour seul objectif de rentabiliser ou valoriser son patrimoine ou d'en assurer la sauvegarde moyennant une redevance versée par l'occupant en contrepartie de son exploitation libre et privée mais avait voulu confier à celui-ci la gestion sous son pilotage d'un grand complexe sportif ; que, cependant, ces stipulations visent à garantir la meilleure utilisation du domaine tout en restant compatible avec son objet relatif à l'accueil d'activités sportives ; qu'elles ne caractérisent pas ainsi un droit de regard de la personne publique sur l'activité exercée par l'association et ne révèlent pas davantage l'organisation par cette personne publique d'une mission de service public ;

Considérant, en cinquième lieu, que si le juge peut prendre en compte des éléments extérieurs au contrat et de nature à éclairer la commune intention des parties, ces éléments ne doivent être dépourvus de toute pertinence pour apprécier cette commune intention ; que, dès lors et d'une part, la cour ne pouvait, sans erreur de droit, se fonder sur la lettre adressée le 21 janvier 2004 par le maire de Paris au président de l'ASSOCIATION PARIS JEAN BOUIN par laquelle, à la suite d'un différend entre l'occupant et le Stade Français, il s'est borné à charger les services de la ville d'élaborer une convention de bon usage afin de préciser les obligations respectives des parties pour la suite de la saison sportive qui a pris fin avant la conclusion de la convention ; que, d'autre part, la cour ne pouvait prendre en compte les conventions annuelles d'objectifs conclues, en application de la loi du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives et des décrets pris pour son application, entre 2001 à 2006 entre la VILLE DE PARIS et l'ASSOCIATION PARIS JEAN BOUIN, qui ont pour seul objet l'octroi de subventions annuelles ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la cour ne pouvait se fonder sur l'ensemble des éléments qu'elle a relevés et qui, s'ils concernent des activités d'intérêt général, ne se traduisent pas par un contrôle permettant de caractériser la volonté de la ville d'ériger ces activités en mission de

service public, pour en déduire l'existence d'une telle mission dont la gestion aurait été confiée à l'association ;

Considérant, enfin, qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, selon l'article 1er de la convention du 11 août 2004, ce contrat a pour objet de concéder à l'ASSOCIATION PARIS JEAN BOUIN le droit d'occuper et d'utiliser de façon privative les dépendances du domaine public de la VILLE DE PARIS ; que le second alinéa de cet article stipule : Le présent contrat d'occupation du domaine public ne confère à l'occupant ou à toute autre personne utilisant une partie des biens concédés du chef de l'occupant ni la propriété commerciale, ni la qualité de concessionnaire de service public ou de concessionnaire d'ouvrage ou de travaux publics. ; que les stipulations de l'article 2.9.2, en vertu desquelles l'ASSOCIATION PARIS JEAN BOUIN a conclu, avec des lycées, avec le département de Paris au titre de l'enseignement d'éducation physique et sportive dans des collèges ou avec d'autres tiers, des conventions de sous-concession prévoyant les conditions et les modalités de mise à disposition des équipements sportifs et des autres locaux, notamment les créneaux horaires d'utilisation et le montant de la redevance d'occupation, ont eu pour objet de mettre la VILLE DE PARIS en mesure de s'assurer en permanence que le domaine public concédé était occupé conformément à sa destination, et ne sauraient être regardées comme donnant à la ville un droit de regard sur l'activité exercée par l'association ; que l'ensemble des stipulations de la convention du 11 août 2004 et de ses annexes, qui imposent des prescriptions à l'ASSOCIATION PARIS JEAN BOUIN, s'inscrivent dans le cadre des obligations que l'autorité chargée de la gestion du domaine public peut imposer, tant dans l'intérêt du domaine et de son affectation que dans l'intérêt général, aux concessionnaires du domaine ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que l'ensemble des stipulations de la convention du 11 août 2004 et de ses annexes ne traduit pas l'organisation, par la VILLE DE PARIS, d'un service public ni la dévolution de sa gestion à l'ASSOCIATION PARIS JEAN BOUIN ; que, par suite, la cour a inexactement qualifié la convention du 11 août 2004 en jugeant qu'elle avait le caractère d'une délégation de service public ; que, dès lors, la VILLE DE PARIS et l'ASSOCIATION PARIS JEAN BOUIN sont fondées à demander l'annulation des articles 4, 5 et 6 de l'arrêt du 25 mars 2010 de la cour administrative d'appel de Paris ;

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative et, réglant l'affaire au fond, de statuer sur la demande présentée par la société Paris-Tennis devant le tribunal administratif ;

Sur les conclusions tendant à l'annulation des décisions des 11 août et 29 octobre 2004 :

Sans qu'il soit besoin de statuer sur la recevabilité de ces conclusions ;

Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales : Dans les communes de 3 500 habitants et plus, une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération doit être adressée avec la convocation aux membres du conseil municipal. / Si la délibération concerne un contrat de service public, le projet de contrat ou de marché accompagné de l'ensemble des pièces peut, à sa demande, être consulté à la mairie par tout conseiller municipal dans les conditions fixées par le règlement intérieur. (...) ;

Considérant que si la société Paris Tennis soutient que ces dispositions ont été méconnues dès lors que le Conseil de Paris n'a pas été informé clairement et complètement sur le contenu du projet de contrat et sur sa portée, elle n'apporte pas d'éléments probants à l'appui de ses allégations ;

Considérant, en deuxième lieu, qu'ainsi qu'il a été dit ci-dessus, la convention conclue le 11 août 2004 entre la VILLE DE PARIS et l'ASSOCIATION PARIS JEAN BOUIN a la nature d'une

convention d'occupation du domaine public ; qu'aucune disposition législative ou réglementaire ni aucun principe applicable même sans texte ne font obstacle à ce qu'une nouvelle convention d'occupation du domaine public soit conclue par anticipation avant l'expiration de la concession domaniale en vigueur ; que par suite, doit être écarté le moyen tiré de ce que la décision du maire de Paris du 11 août 2004 procédait au renouvellement anticipé de la concession domaniale relative au stade Jean Bouin conclue le 31 juillet 1990 avec le CASG et expirant le 31 décembre 2004 et qu'elle était, de ce fait, constitutive d'un détournement de procédure ;

Considérant, en troisième lieu, qu'aucune disposition législative ou réglementaire ni aucun principe n'imposent à une personne publique d'organiser une procédure de publicité préalable à la délivrance d'une autorisation ou à la passation d'un contrat d'occupation d'une dépendance du domaine public, ayant dans l'un ou l'autre cas pour seul objet l'occupation d'une telle dépendance ; qu'il en va ainsi même lorsque l'occupant de la dépendance domaniale est un opérateur sur un marché concurrentiel ;

Considérant que si, dans le silence des textes, l'autorité gestionnaire du domaine peut mettre en oeuvre une procédure de publicité ainsi que, le cas échéant, de mise en concurrence, afin de susciter des offres concurrentes, en l'absence de tout texte l'imposant et de toute décision de cette autorité de soumettre sa décision à une procédure préalable, l'absence d'une telle procédure n'entache pas d'irrégularité une autorisation ou une convention d'occupation d'une dépendance du domaine public ;

Considérant qu'ainsi qu'il a été dit ci-dessus, la convention conclue le 11 août 2004 entre la VILLE DE PARIS et l'ASSOCIATION PARIS JEAN BOUIN a la nature d'une convention d'occupation du domaine public ; que par suite, si la ville pouvait, même sans texte, mettre en oeuvre une procédure de publicité afin de retenir le candidat répondant aux objectifs qu'elle entendait poursuivre et notamment celui de la valorisation de son domaine public, elle n'a pas, en l'absence de dispositions l'imposant, entaché d'irrégularité la procédure suivie en ne faisant pas précéder son choix d'une procédure préalable de publicité et de mise en concurrence à laquelle, contrairement à ce que soutient la société Paris Tennis, la ville n'avait pas décidé de recourir par la délibération des 7 et 8 juin 2004, par laquelle le Conseil de Paris s'est borné à émettre un vœu relatif à la durée d'occupation des concessions de la ville et aux modalités de sélection des concessionnaires ; que, dès lors, le moyen fondé sur l'irrégularité de la procédure suivie avant la passation de la convention du 11 août 2004 doit être écarté ;

Considérant, en dernier lieu, que, dans le dernier état de ses écritures devant la cour administrative d'appel de Paris, la société Paris Tennis a déclaré abandonner le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation sur le montant de la redevance due par l'ASSOCIATION PARIS JEAN BOUIN ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la société Paris Tennis n'est pas fondée à demander l'annulation des décisions du maire de Paris des 11 août 2004 et 29 octobre 2004 ;

Sur les conclusions à fins d'injonction et d'astreinte :

Considérant qu'il résulte des écritures de la VILLE DE PARIS et de l'ASSOCIATION PARIS JEAN BOUIN que la convention du 11 août 2004 a été résiliée le 20 janvier 2010 ; que, dès lors, il n'y a plus lieu de statuer sur les conclusions de la société Paris Tennis tendant à ce qu'il soit enjoint sous astreinte au maire de Paris de résilier cette convention ;

DECIDE :

Article 1er : Les interventions de la société Team Lagardère sont admises.
Article 2 : Les articles 4, 5 et 6 de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Paris du 25 mars 2010 sont annulés.