



DROIT ADMINISTRATIF

DROIT CONSTITUTIONNEL

FINANCES PUBLIQUES

DROIT FISCAL

**Une approche restrictive de la
qualification de service public
(CE, sect., 3/12/2010, Ville de Paris et Ass. Paris
Jean Bouin)**

Date de rédaction : 11/12/2024

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES.....	2
Introduction.....	3
I - La possible prise en charge d'un service public par une personne privée.....	4
A - La présence d'une activité d'intérêt général.....	4
B - La prise en charge d'une activité d'intérêt général par une personne privée.....	5
II – L'absence de liens suffisamment forts unissant la ville de Paris à l'association Jean Bouin.....	6
A - Un conditionnement plus strict de la qualification de service public.....	6
B - Les conséquences de l'absence de qualification de service public.....	8
CE, sect., 3/12/2010, Ville de Paris et Ass. Paris Jean Bouin.....	9

INTRODUCTION

La France se caractérise par l'importance de ses services publics. Cependant, ces derniers ne sont pas tous gérés par des personnes publiques. Le secteur privé y contribue également. L'évolution de la société civile a amené les pouvoirs publics à composer avec elle pour offrir au mieux aux citoyens certains services publics. Le juge administratif veille à cette répartition opérée par les personnes publiques.

Le 15 juillet 1925, la ville de Paris a concédé au club athlétique des sports généraux (CASG) un terrain, notamment pour y édifier le stade Jean Bouin et y pratiquer des activités sportives. Cette concession a été régulièrement renouvelée. En 2003, le CASG se rebaptise association Paris Jean Bouin. Le 11 août 2004, la ville de Paris prolonge à nouveau la concession des terrains au profit de l'association Jean Bouin pour vingt années.

Mais en novembre 2003, la société Paris Tennis manifeste sa volonté de présenter sa candidature à la concession de ces dépendances. Elle se porte candidate le 28 septembre 2004, soit après la décision de la ville de Paris de prolonger la concession de l'association Jean Bouin. Le maire de Paris informe donc la société Paris Tennis que sa candidature n'a pu être prise en compte.

Cette société a alors porté l'affaire devant les tribunaux. Le tribunal administratif de Paris a annulé le 31 mars 2009 la décision du maire de Paris d'attribuer la convention à l'association Jean Bouin ainsi que la décision du maire informant la société Paris Tennis de la non-retention de sa candidature. La Cour administrative d'appel de Paris a confirmé les annulations du tribunal administratif dans son arrêt du 25 mars 2010. Le Conseil d'Etat a été saisi en cassation contre l'arrêt de la Cour administrative d'appel par deux fois : par la ville de Paris et par l'association Jean Bouin. Il leur donne raison à tous les deux et confirme les décisions d'attribution du maire de Paris à l'association Jean Bouin dans son arrêt unique du 3 décembre 2010.

Pour contester la décision d'attribution, la société Paris Tennis soutient qu'il s'agit d'une délégation de service public. Une telle délégation est soumise à des procédures de publicité et de mise en concurrence qui n'auraient pas été respectées dans le cas présent. Le Conseil d'Etat, après analyse de la convention de concession, conclut qu'il ne s'agit pas d'une délégation de service public mais d'un contrat ayant pour objet de concéder à l'association Jean Bouin le droit d'occuper et d'utiliser de façon privative les dépendances du domaine public de la ville de Paris. Un tel contrat peut être soumis à des procédures de mise en concurrence ou de publicité, mais il n'y a là aucune obligation légale. La ville de Paris n'a donc enfreint aucune règle de droit.

La question que pose cet arrêt concerne donc la définition de ce qu'est un service public. La réponse engendre de lourdes conséquences quant aux contrats que peuvent passer les autorités publiques et aux procédures à suivre.

Par principe, un service public est géré par une personne publique mais la jurisprudence prévoit la possibilité qu'un service public soit géré par une personne privée (I) mais il faut alors des liens suffisamment forts qui l'unissent à une personne publique (II).

I - LA POSSIBLE PRISE EN CHARGE D'UN SERVICE PUBLIC PAR UNE PERSONNE PRIVEE

Le développement de certains secteurs de la société civile a pu conduire des personnes privées à intervenir (B) pour gérer une activité d'intérêt général (A).

A - La présence d'une activité d'intérêt général

L'intérêt général peut être déclaré tel par les pouvoirs publics. Mais le plus souvent, il revient au juge de déterminer si l'activité en cause est d'intérêt général ou non. Il a ainsi pu le reconnaître pour une activité théâtrale (CE, 27 juillet 1923, *Gheusi*). En revanche, le Conseil d'Etat a refusé la qualification d'intérêt général à des courses hippiques du fait que leur objet était purement financier (CE, 7 juin 1999, *Syndicat hippique national* ; l'article 65 de la loi du 12/05/2010 a toutefois décidé que les sociétés de courses de chevaux participent à une mission de service public). Mais un casino peut l'être dans la mesure où les jeux sont accompagnés de nombreux autres spectacles qui concourent à l'animation touristique (CE, 25 mars 1966, *Ville de Royan*).

Pour ce qui concerne les activités sportives, le Conseil d'Etat a fait évoluer sa jurisprudence. Il a d'abord admis l'intérêt général seulement pour le développement du sport amateur et non pour l'organisation de compétitions de sport professionnel (CE, ass., 26 février 1965, *Société Vélodrome du parc des Princes*). Il a finalement admis que les fédérations sportives remplissaient une mission de service public, y compris lorsqu'elles organisent des compétitions de sport professionnel (CE, sect., 22 novembre 1974, *Fédération des industries françaises d'articles de sport*).

En l'espèce, l'association Jean Bouin gère un domaine public de la ville de Paris mais pour y pratiquer des activités sportives. Le Conseil d'Etat, dans son arrêt du 3 décembre 2010, reconnaît qu'il s'agit d'une activité d'intérêt général qui est gérée par une personne privée. Mais cette qualification n'emporte pas celle de service public.

B - La prise en charge d'une activité d'intérêt général par une personne privée

A l'origine, un service public est une activité d'intérêt général exercé par une personne publique (TC, 29 février 1908, *Feutry*). Ce critère organique emporte une présomption de service public. Mais dans l'arrêt ville de Paris et association Jean Bouin, c'est une association, et donc une personne privée, qui exerce l'activité sportive.

Le juge administratif était réticent à reconnaître comme étant un service public une activité gérée par une personne privée, quand bien même son activité serait d'intérêt public (CE, ass., 20 décembre 1935, *Entreprise Vézia*). Dans cet arrêt, le Conseil d'Etat admet quand même que l'entreprise bénéficie de certaines prérogatives, comme celle de la procédure d'expropriation. Trois ans plus tard, le Conseil d'Etat admet qu'une personne privée puisse gérer un service public, indépendamment de toute concession (CE, ass., 13 mai 1938, *Caisse primaire « Aide et protection »*).

Un service public peut donc être géré par une personne privée. La Cour administrative d'appel avait interprété la convention passée entre la ville de Paris et l'association Jean Bouin comme étant une délégation de service public. En effet, la gestion des terrains a pour objet de permettre à toutes sortes de public (étudiants, professionnels, amateurs, etc.) de pratiquer des activités sportives. Selon la cour administrative d'appel, il s'agit là d'une activité de divertissement et de spectacle sportif liée à la présence d'un club de rugby professionnel. Le Conseil d'Etat rejette cette interprétation en estimant « *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* ». La reconnaissance d'une activité d'intérêt général prise en charge par une personne privée ne suffit pas. Il faut un lien suffisamment fort unissant la ville de Paris et l'association Jean Bouin.

II – L’ABSENCE DE LIENS SUFFISAMMENT FORTS UNISSANT LA VILLE DE PARIS A L’ASSOCIATION JEAN BOUIN

Dans l’arrêt du 3 décembre 2010, le Conseil d’Etat rejette l’interprétation selon laquelle la ville de Paris aurait un droit de regard sur l’activité de l’association Jean Bouin. Il est plus strict quant à la qualification de service public qu’il ne l’a été auparavant (A), ce qui entraîne des répercussions sur la qualification du contrat (B).

A - Un conditionnement plus strict de la qualification de service public

La jurisprudence demande trois conditions pour reconnaître qu’une personne privée gère un service public : il faut que l’activité soit d’intérêt général, qu’elle s’exerce sous le contrôle d’une personne publique (que ce soit quant à sa création, ses organes ou sa gestion) et avec le concours de prérogatives de puissance publique (CE, sect., 28 juin 1963, *Narcy*). Cette troisième condition n’est pas indispensable mais en son absence, il faut que le contrôle exercé par l’administration soit particulièrement étroit, faisant ainsi apparaître l’organisme comme un simple prolongement de la personne publique (CE, 20 juillet 1990, *Ville de Melun*). L’arrêt APREI est venu assouplir cette dernière obligation (CE, sect., 22 février 2007, *APREI*). Le Conseil d’Etat a admis la possibilité d’exercer un service public pour un organisme privé même en l’absence de prérogative de puissance publique. Il a confirmé sa jurisprudence quelques mois plus tard (CE, sect., 6 avril 2007, *Commune d’Aix-en-Provence*).

A la suite de cette jurisprudence extensive de 2007 quant à la reconnaissance des services publics, le Conseil d’Etat s’est montré plus réservé. A la fin de l’année 2007, il a considéré qu’une société d’économie mixte créée par une ville pour exploiter un cinéma exerce une mission d’intérêt général mais n’assure pas un service public car la ville ne lui a pas imposé d’obligation ni d’objectifs (CE, 5 octobre 2007, *Société UGC-Ciné-Cité*). La différence de points de vue entre le Conseil d’Etat et les juridictions administratives inférieures dans l’affaire de l’association Jean Bouin porte sur la présence ou non d’obligations et d’objectifs pesant sur l’association.

L’association Jean Bouin doit se soumettre à certaines obligations fixées dans le contrat. La Cour administrative d’appel a interprété cette disposition comme étant la révélation de la volonté de la ville de Paris d’organiser des activités sportives sous son contrôle. Le Conseil d’Etat relève qu’il ne s’agit pas là d’une obligation née de la seule volonté de la ville de Paris mais d’un engagement pris conjointement par les deux parties au contrat. De plus, ces dispositions ne visent pas à permettre à la ville de Paris de diriger l’activité mais plutôt d’assurer la « coexistence harmonieuse » dans l’utilisation des dépendances domaniales. Il ne s’agit donc pas d’obligations imposées par la ville.

La convention prévoit qu’en cas de difficultés financières, l’association et la municipalité peuvent se rencontrer pour trouver des solutions afin de continuer à garantir les activités sportives. Il s’agit là pour la Cour administrative d’appel de l’expression de la volonté de la ville de Paris de garantir le bon exercice d’un service public, qui peut au besoin passer sous son contrôle. Le Conseil d’Etat interprète au contraire strictement cette disposition. Il s’agit d’assurer la meilleure gestion possible du

domaine et le bon exercice de l'activité qui s'y déroule et en aucun cas elle n'est un droit de regard de la personne publique sur l'activité de l'association ou son organisation.

Le Conseil d'Etat estime également que les modalités de mise à disposition, comme les créneaux horaires, servent à la ville de Paris pour s'assurer du bon emploi du domaine public mais ne sont pas un droit de regard pour elle sur l'activité de l'association. Il s'agit de dispositions que le propriétaire public peut imposer dans l'intérêt du domaine comme dans celui général. Mais elles ne caractérisent pas un droit de regard sur l'exercice d'un service public. Dans cet arrêt du 3 décembre 2010, le Conseil d'Etat confirme donc un conditionnement plus strict de la qualification de service public.

B - Les conséquences de l'absence de qualification de service public

Il peut arriver qu'une personne publique vienne consacrer l'existence d'un service public. Il est possible qu'un organisme privé ait eu l'initiative d'exercer une activité d'intérêt général et qu'une personne publique soit venue par la suite approuver cette activité, la transformant en service public (CE, section de l'intérieur, avis du 18 mai 2004). Le législateur peut également en décider.

Le lien entre le gestionnaire du service public et la personne publique peut être identifié le plus facilement grâce à un contrat (CE, sect., 20 avril 1956, *Epoux Bertin*). Le premier article de la convention entre la ville de Paris et l'association Jean Bouin stipule clairement qu'il s'agit d'une concession d'un droit d'occupation et d'utilisation de façon privative des dépendances du domaine public et qu'en aucun cas ce n'est une concession de service public. Cependant, cette considération intervient en dernier lieu de la justification de l'arrêt. Le juge administratif se réserve le droit de requalifier la nature de la convention au besoin.

Une délégation de service public entraîne certaines obligations pour les parties. La cour administrative d'appel a jugé que la prise en charge par l'association Jean Bouin du financement d'un programme de modernisation du domaine correspondait à la contrepartie d'une obligation de service public. La Cour d'appel raisonne à l'inverse : elle cherche les conséquences nées du contrat pour trouver des indices de requalification du contrat. Le Conseil d'Etat relève que la convention n'oblige en rien à ce programme et qu'il doit être seulement motivé par les besoins de conservation du domaine par l'association et non pour exercer spécifiquement un service public. De plus, la redevance due par l'association à la ville de Paris est trop faible pour être une obligation de service public. Il ne s'agit rien de moins qu'une redevance pour exploiter un domaine public.

Le Conseil d'Etat constate donc qu'il s'agit d'une convention d'occupation du domaine public et non une délégation de service public. La passation de ce type de convention n'impose pas aux pouvoirs publics de respecter les procédures de publicité et de mise en concurrence. La Haute juridiction décide, en effet, « *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* ».

Cette solution a, toutefois, changé récemment sous l'influence du droit européen, notamment la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur. Sur sa base, la Cour de Luxembourg a jugé que les autorisations d'occupation du domaine des personnes publiques, sans faire la distinction entre les deux domaines propres au droit français, doivent être soumises, préalablement à leur délivrance, à une procédure de publicité et de mise en concurrence (CJUE, 14/07/2016, *Promoimpresa SRL*, aff. C-458/14). Par deux arrêts, le Conseil d'Etat a tiré les conséquences de ces solutions. Il a, d'abord, intégré dans le champ d'application de la directive « Services » du 12 décembre 2006 les conventions d'occupation du domaine public, imposant ainsi des obligations de publicité et de mise en concurrence pour leur conclusion (CE, 02/12/2022, n° 455033). Il a, en revanche, confirmé l'absence de telles formalités pour la délivrance d'une autorisation d'occupation du domaine privé (CE, 02/12/2022, *M. D c/ Commune de Biarritz et Société Socomix*, n° 460100).

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 ;

Vu, 2°) sous le n° 338527, le pourvoi, enregistré le 9 avril 2010 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présenté pour l'ASSOCIATION PARIS JEAN BOUIN, dont le siège est 26, avenue du général Sarrail à Paris (75016) ; l'ASSOCIATION PARIS JEAN BOUIN 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 de Paris 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 annulé ces décisions, rejeté le surplus des conclusions de sa requête et mis à sa charge une somme de 2 000 euros à verser à la société Paris Tennis en application des dispositions 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 10 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 2 décembre 2010, présentée pour la société Paris Tennis ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Carine Soulay, Maître des Requêtes-rapporteur,

- les observations de Me Foussard, avocat de la VILLE DE PARIS, de la SCP Peignot, Garreau, avocat de l'ASSOCIATION PARIS JEAN BOUIN et de la société Team Lagardère et de la SCP Lesourd, avocat de la société Paris Tennis, - les conclusions de Mme Nathalie Escaut, rapporteur public,

La parole ayant été à nouveau donnée à Me Foussard, avocat de la VILLE DE PARIS, à la SCP Peignot, Garreau, avocat de l'ASSOCIATION PARIS JEAN BOUIN et de la société Team Lagardère et à la SCP Lesourd, avocat de la société Paris Tennis ;

Considérant que les pourvois de la VILLE DE PARIS et de l'ASSOCIATION PARIS JEAN BOUIN sont dirigés contre le même arrêt de la cour administrative d'appel de Paris ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision sur leurs conclusions, qui tendent à l'annulation des articles 4, 5 et 6 de cet arrêt par lequel, après avoir annulé le jugement du tribunal administratif de Paris, la cour a statué par la voie de l'évocation sur la demande présentée par la société Paris Tennis ;

Sur les interventions de la société Team Lagardère :

Considérant que cette société a intérêt à l'annulation de l'arrêt attaqué ; qu'ainsi, ses interventions au soutien des pourvois sont recevables ;

Sur le respect du principe d'impartialité invoqué par la société Paris Tennis :

En ce qui concerne l'instruction des pourvois :

Considérant que, si la décision n° 329576 et 329625 du 13 janvier 2010, par laquelle le Conseil d'Etat, statuant au contentieux a annulé l'arrêt de la cour administrative d'appel de Paris du 24 juin 2009 en ce qu'il a rejeté les requêtes tendant à ce qu'il soit ordonné le sursis à l'exécution du jugement du tribunal administratif de Paris du 31 mars 2009 et a ordonné ce sursis jusqu'à ce que la cour ait statué sur les requêtes d'appel de l'ASSOCIATION PARIS JEAN BOUIN et de la VILLE DE PARIS au motif que les moyens invoqués à l'encontre de ce jugement paraissaient, en l'état de l'instruction, de nature à justifier, outre son annulation, le rejet des conclusions à fin d'annulation accueillies par le tribunal, a été rendue par les 8ème et 3ème sous-sections réunies, cette circonstance ne faisait, en tout état de cause, pas en elle-même obstacle, à peine de méconnaissance du principe d'impartialité, à ce que l'instruction des pourvois en cassation formés contre l'arrêt du 25 mars 2010 de la cour fût confiée à la 8ème sous-section ;

En ce qui concerne la composition de la formation de jugement :

Considérant que la décision n° 344505 en date du 26 novembre 2010 du Conseil d'Etat, statuant au contentieux sur la demande de récusation présentée par la société Paris Tennis rend sans objet les contestations que cette société avait auparavant formulées dans le mémoire en défense au pourvoi n° 338272 et qui portaient sur la composition de la formation de jugement appelée à se prononcer sur les pourvois formés contre l'arrêt de la cour du 25 mars 2010 ;

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 déléguante 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 laissent 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 pas 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 voeu 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 ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant que ces dispositions font obstacle à ce qu'il soit fait droit aux conclusions présentées à ce titre par la société Team Lagardère, qui a la qualité d'intervenant et non de partie à l'instance ; que ces dispositions font également obstacle à ce que soient mises à la charge de l'ASSOCIATION PARIS JEAN BOUIN et de la VILLE DE PARIS, qui ne sont pas les parties perdantes dans la présente instance, les sommes demandées par la société Paris Tennis au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ;

Considérant qu'en application de ces dispositions, il y a lieu, en revanche, de mettre à la charge de la société Paris Tennis le versement, à l'ASSOCIATION PARIS JEAN BOUIN, d'une part, et à la VILLE DE PARIS, d'autre part, de la somme de 5 000 euros au titre des frais exposés par elles devant le Conseil d'Etat, la cour administrative d'appel et le tribunal administratif et non compris dans les dépens ;

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.

Article 3 : Il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions à fins d'injonction et d'astreinte présentées par la société Paris Tennis devant le tribunal administratif de Paris.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la demande présentée par la société Paris Tennis devant le tribunal administratif de Paris et ses conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetés.

Article 5 : La société Paris Tennis versera à l'ASSOCIATION PARIS JEAN BOUIN, d'une part, et à la VILLE DE PARIS, d'autre part, la somme de 5 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 6 : Les conclusions présentées par la société Team Lagardère au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 7 : La présente décision sera notifiée à la VILLE DE PARIS, à l'ASSOCIATION PARIS JEAN BOUIN, à la société Team Lagardère et à la société Paris Tennis.