

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE
CHÂLONS-EN-CHAMPAGNE**

N° 1500834

M. Eric QUENARD

Mme Elodie Jurin
Rapporteur

M. Antoine Deschamps
Rapporteur public

Audience du 15 septembre 2015
Lecture du 30 septembre 2015

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Le Tribunal administratif de
Châlons-en-Champagne

**(formation élargie
Article R.222-20 du CJA)**

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés, le 27 avril 2015 et le 10 juin 2015, M. Eric Quénard demande au tribunal :

1°) d'annuler la convention conclue entre la commune de Reims et la société ASO en vue de l'organisation d'une manifestation sportive ;

2°) d'annuler la délibération du conseil municipal de Reims du 9 avril 2015 en ce qu'il autorise le maire à signer la convention conclue avec la société ASO.

Il soutient que :

- sa requête est recevable dès lors que la convention litigieuse a été signée ;
- la convention litigieuse est un marché public de services ; qu'en effet, l'objet du contrat est de répondre à un besoin exprimé par la personne publique ; que le projet a été initié par la ville ; que le contrat est conclu à titre onéreux ; que ce marché a été conclu sans aucun respect des procédures organisées par le code des marchés publics ; que cette irrégularité justifie l'annulation de la convention litigieuse ;

- si la convention litigieuse doit être qualifiée de convention d'occupation du domaine public, cette convention est illégale dès lors que la commune de Reims a réservé l'exclusivité d'accès à une infrastructure essentielle à un opérateur privé, ce qu'elle ne pouvait faire sans transparence et mise en concurrence ; qu'en outre, la convention méconnaît l'article L. 2125-3 du code général de la propriété des personnes publiques et contient une série de clauses contraires à l'ordre public.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 8 juin 2015 et le 10 juillet 2015, la commune de Reims, représentée par la SELARL Cabinet Cabanes – Cabanes Neveu associés, conclut au rejet de la requête et demande à ce que la somme de 3 000 euros soit mise à la charge de M. Quénard en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La commune de Reims soutient que :

- la requête est irrecevable en l'absence de signature de la convention litigieuse ;
- les moyens de la requête ne sont pas fondés ;
- toutefois si le tribunal devait considérer les moyens de la requête comme étant fondés, ils ne sont pas de nature à justifier l'annulation de la convention litigieuse eu égard à l'atteinte à l'intérêt général et aux droits des cocontractants qu'une annulation entraînerait.

Par des mémoires, enregistrés le 11 juin 2015 et le 18 août 2015, la société Amaury Sport Organisation (ci-après ASO), représentée par la SELAS Adamas affaires publiques, conclut au rejet de la requête et demande à ce que la somme de 3 000 euros soit mise à la charge de M. Quénard au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La société ASO soutient que les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Vu :

- les autres pièces des dossiers.

Vu :

- le code des marchés publics ;
- le code général de la propriété des personnes publiques ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code du sport ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Jurin, rapporteur ;
- les conclusions de M. Deschamps, rapporteur public ;
- et les observations de M. Quénard, de Me Cabanes, représentant la commune de Reims et de Me De Froment, représentant la société ASO.

Une note en délibéré, présentée pour la société ASO, a été enregistrée le 18 septembre 2015.

1. Considérant que par une délibération du 9 avril 2015, le conseil municipal de Reims a autorisé le maire de Reims à signer avec la société ASO une convention en vue de l'organisation d'une course hors stade annuelle comportant plusieurs épreuves (10 km, semi-marathon, marathon, course pour les enfants) et appelée « Run in Reims » ; que cette convention a été

signée le 4 juin 2015 ; que, par la présente requête, M. Quénard demande l'annulation de cette convention ainsi que de la délibération du 9 avril 2015 par laquelle le conseil municipal a autorisé le maire de Reims à signer cette convention ;

Sur les fins de non-recevoir opposées par la commune de Reims et la société ASO :

2. Considérant que si la ville de Reims et la société ASO soutiennent que la requête est irrecevable en l'absence de signature de la convention litigieuse, il résulte de l'instruction que la convention a été signée le 14 juin 2015 et qu'un exemplaire de la convention signée a été produit dans le cadre de la présente instance ; que cette fin de non-recevoir doit donc être écartée ;

Sur la nature du contrat :

3. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que si la convention en litige se présente comme une convention d'occupation du domaine public en vue de l'organisation d'un ensemble d'épreuves sportives, les stipulations contenues notamment aux articles 7, 8, 9, 11, 13 et 14 de ladite convention révèlent, outre la convention d'occupation du domaine public, l'existence de deux autres contrats au sein du même instrument, la ville de Reims s'engageant au-delà de la simple mise à disposition du domaine public, à verser à ASO une somme de 120 000 € sur l'ensemble de la durée de cinq années du contrat, en compensation, selon les stipulations du deuxième alinéa de l'article 13 la convention, du « ... *manque à gagner de la société ASO résultant de l'utilisation de ses équipements au bénéfice de la communication de la ville, alors qu'elle envisageait de les dédier à une exploitation publicitaire ...* » et d'autre part à apporter un concours actif à l'organisation des épreuves ;

4. Considérant que si la ville de Reims admet l'hétérogénéité des clauses contractuelles quant à l'objet de la convention en litige, elle soutient que celles touchant aux prestations de communication dont elle bénéficie revêtent, par rapport à l'occupation du domaine public, un caractère accessoire et que leur légalité peut faire l'objet d'un examen séparé de celui de la convention dans son ensemble, dès lors qu'une éventuelle irrégularité touchant à ces clauses resterait, en tout état de cause, sans effet sur la légalité des clauses touchant à l'occupation du domaine public et à l'organisation des épreuves sportives qui se déroulent sur son emprise ;

5. Considérant que si la circonstance que le domaine public soit utilisé par la société ASO dans un but commercial ne saurait à elle seule faire obstacle à la qualification de convention d'occupation domaniale, de telles conventions pouvant être conclues tant pour l'exercice d'une activité d'intérêt général que pour l'exécution d'un service public délégué ou même l'exercice d'une activité d'intérêt privé, il n'en va pas de même lorsque l'un des objets de la convention, avec lequel les autres clauses de celle-ci forment un tout inséparable, ne peut être regardé comme portant simplement sur les modalités d'une occupation du domaine public ; qu'en effet, eu égard aux conditions de leur négociation, telles qu'elles ressortent des pièces du dossier, l'organisation des épreuves de course pédestre, la communication réalisée autour de la ville de Reims et l'occupation du domaine public doivent être regardées comme relevant d'une opération unique, les modalités d'occupation du domaine public se confondant largement avec l'organisation matérielle de la course et les prestations de communication à l'occasion de celle-ci ne pouvant que difficilement être confiées à un autre opérateur que la société ASO, organisatrice de l'événement sportif et titulaire du droit d'occupation temporaire du domaine public ; que la convention en litige doit donc être regardée comme un contrat unique dont les clauses sont indissociables ;

6. Considérant qu'aux termes du premier alinéa du I de l'article 1^{er} du code des marchés publics, dans sa rédaction alors en vigueur : « *Les marchés publics sont les contrats conclus à titre onéreux avec des personnes publiques ou privées par les personnes morales de droit public mentionnées à l'article 2, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services.* » ;

7. Considérant que l'organisation d'une course pédestre, qui promeut auprès du public, notamment scolaire, la pratique sportive, qui est ouverte à un grand nombre de participants amateurs et nécessite, dans les modalités d'organisation qui ont été retenues en l'espèce, une intervention active des services municipaux, doit être regardée comme une activité d'intérêt général ; que si une telle activité ne peut être, par elle-même, regardée comme un service public, la circonstance, ainsi qu'il est démontré au point 8, que la ville ait manifesté, par son initiative et son implication durant une longue période de près de trente années sa volonté de pérenniser l'organisation d'une épreuve sportive de course de longue distance à travers la ville de Reims et ses environs immédiats, doit faire regarder ladite ville comme ayant manifesté pendant trente ans sa volonté de faire de l'organisation de cette course un objectif municipal ; que, par conséquent, l'organisation de la course doit être regardée comme correspondant à un besoin de la collectivité ; que la définition d'un tel besoin, correspondant à un intérêt général, ne méconnaît aucune disposition législative ou réglementaire ni aucun principe général du droit ; que la seule circonstance que la société ASO ait, à l'issue d'une démarche commerciale, proposé à la ville de Reims d'organiser une épreuve similaire ne suffit pas à caractériser, ainsi que le soutient la ville dans ses écritures en défense, l'existence d'une initiative de nature à rendre illégale, faute d'une carence de l'initiative privée, l'intervention de la commune et donc l'existence d'un besoin ;

8. Considérant qu'il résulte de l'instruction et des termes mêmes du contrat conclu le 4 juin 2015 entre la commune de Reims et la société ASO que celui-ci a pour objet de déterminer à la fois les modalités d'organisation d'une manifestation sportive sur le territoire de la commune et la promotion de la commune en faisant notamment figurer son nom sur les différents supports de communication listés à l'article 11 de la convention litigieuse ; que, contrairement à ce que soutient la ville de Reims, l'épreuve organisée par la société ASO sous la dénomination « Run in Reims » est venue en remplacement et s'est substituée à une épreuve « Reims à toutes jambes » organisée depuis une trentaine d'année par la ville de Reims ; qu'il résulte en effet de l'instruction qu'à l'instar de « Reims à toutes jambes », la journée « Run in Reims » consiste à organiser essentiellement trois courses, à savoir un marathon, un semi-marathon et une épreuve de 10 kilomètres ouvertes à de nombreux participants, y compris scolaires ; que cette épreuve a été, durant une trentaine d'années et sur le modèle d'une importante contribution du bénévolat des clubs d'athlétisme, organisée sous la dénomination « Reims à toute jambes » par la ville de Reims à une période de l'année à peu près identique à celle retenue par la société ASO ; qu'il ressort également des pièces du dossier que le maire de la ville de Reims a, à plusieurs reprises, exprimé son souhait d'« étendre » et de « rajeunir » l'événement « Reims à toutes jambes » ; que la ville ne saurait être regardée comme s'étant désintéressée de l'organisation de cette journée de course pédestre du seul fait qu'elle a renoncé à l'organiser en régie directe mais en a confié le soin à la société ASO ; qu'elle s'est au contraire engagée à fortement contribuer à l'organisation de l'événement ; qu'ainsi, l'article 7.2 de la convention prévoit que la ville « recrute des bénévoles en nombre suffisant », et qu'elle « relaiera les appels au bénévolat vers la population et les clubs locaux » ; qu'à l'article 8 de la même convention, la ville, outre la mobilisation des agents de la police municipale fait son

affaire du transport, de la pose et de la dépose des barrières et éléments de balisage ; qu'en vertu de l'article 9, la ville s'engage à mettre en place des équipements permettant le stockage des déchets ainsi que leur évacuation et à nettoyer les zones départ/arrivée et du parcours ; qu'en outre, aux termes de l'article 7 de la convention la ville met à disposition de la société ASO la liste des biens suivants : l'armement du PC sécurité comprenant 6 lignes téléphoniques avec 6 postes, une ligne ADSL et une ligne fax, la fourniture, le transport, la pose et la dépose de 2 000 barrières de type Vauban, 200 cônes Lübeck, un podium, la pose et la dépose d'une scène de 6 m x 6 m avec garde-corps, une tente de 50 m x 6 m minimum, 10 chalets en bois, installation et démontage de deux tribunes, 400 plateaux de tables, 800 tréteaux, 40 tables plastiques ou équivalent, 100 chaises, 50 plantes vertes, des installations électriques, 7 bus municipaux avec chauffeurs, 10 talkies walkies ; qu'en égard à l'ensemble de ces éléments, la convention litigieuse doit être regardée comme ayant pour objet la satisfaction d'un besoin de la ville de Reims ;

9. Considérant que la société ASO ne saurait, du seul fait qu'elle a démarché commercialement la ville de Reims et lui a proposé l'organisation, sous sa marque « Run in ... » d'un marathon semblable aux courses qu'elle organise à Lyon ou Marseille, déduire à bon droit qu'elle est à l'initiative de l'organisation de la course, la ville de Reims se bornant à assurer, par une aide en nature, l'équilibre financier et la faisabilité économique du contrat ; que dans les circonstances de l'espèce, la position de pollicitant de la société ASO ne se confond pas avec celle d'un opérateur à l'initiative d'un contrat et auquel la personne publique, par un effet d'aubaine, se serait bornée à apporter son aide et à greffer sur cet accord, un marché de communication ; que dans les circonstances de l'espèce, et compte-tenu notamment de l'implication de la commune depuis 30 ans dans l'organisation de cet événement et de sa participation à la préparation et à l'organisation de la manifestation par l'apport d'une importante aide matérielle, la ville de Reims ne peut être regardée comme s'étant bornée à apporter une simple aide à une organisation dont les défenseurs soutiennent à tort qu'elle relèverait de la seule initiative privée ; que le contrat par lequel la ville de Reims a confié à la société ASO l'organisation de la course et la réalisation de prestations de communication doit donc être regardé comme un contrat conclu à titre onéreux ;

10. Considérant qu'aux termes de l'article L. 2125-3 du code général de la propriété des personnes publiques : « *La redevance due pour l'occupation ou l'utilisation du domaine public tient compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation.* » ; qu'aux termes de l'article 4.3. de la convention, la ville confère à la société ASO un droit d'occupation de parcelles constituant des dépendances du domaine public en vue de l'installation des équipements et matériels nécessaires au bon déroulement de la course, ces parcelles étant déterminées en fonction du parcours de la manifestation arrêté chaque année ; qu'en outre, la ville met à disposition de la société ASO, les salons et deux bureaux du stade Delaune ainsi que les autres bâtiments nécessaires au regard des parcours et exigences de sécurité publique ; qu'en contrepartie, l'article 12 de la convention prévoit que la société ASO verse à la commune une redevance d'occupation du domaine public d'un montant annuel fixé à 9 000 euros ; qu'il résulte de l'instruction que cette redevance ne représente qu'un faible pourcentage du chiffre d'affaires qui peut être anticipé ; qu'en effet, si la société ASO met en avant un chiffre d'affaires prévisionnel de 300 000 euros, cette estimation, au demeurant contestée par le requérant, ne correspond en tout état de cause qu'au seul chiffre d'affaires engendré par les droits d'inscription acquittés par le nombre prévu de participants et ne tient pas compte des autres recettes de la société ASO, notamment les recettes publicitaires qu'elle perçoit, en application des stipulations de l'article 13 de la convention litigieuse, en commercialisant des espaces publicitaires sur le

domaine public ; qu'au demeurant, la ville de Reims ne peut revendiquer, sur le fondement des stipulations contractuelles, qu'une redevance fixée pour cinq années, sans qu'une part variable ne vienne traduire les éventuelles évolutions commerciales de l'événement ; qu'ainsi, et quand bien même la commune aurait exonéré de droit de place l'organisation de manifestation sportive par une délibération du 17 décembre 2014, la redevance fixe perçue par la ville de Reims doit être regardée comme sensiblement inférieure à celle qu'elle pourrait normalement attendre d'un concessionnaire autorisé à occuper son domaine aux fins d'y organiser une manifestation sportive et d'y installer des supports publicitaires dans les modalités définies par le contrat en litige ; qu'il suit de là que la redevance due par la société ASO doit être regardée comme un abandon partiel par la ville de Reims d'une recette et donc, dans cette mesure comme un élément de prix de la prestation de service, objet du marché identifié plus haut ;

11. Considérant qu'eu égard à ce qui a été développé au point 8, doivent également être regardées comme une minoration de charge et donc un élément du prix du marché s'ajoutant à la somme de 120 000 euros versée par la ville de Reims sur cinq ans au titre des opérations de communication, les économies réalisées par la société ASO du fait de la prise en charge par la ville de Reims des charges incombant normalement aux organisateurs d'événements sportifs et notamment ceux découlant des dispositions de l'article R. 331-16 du code du sport ;

12. Considérant qu'il résulte de ce qui précède, et eu égard à son objet et à son équilibre financier, le contrat litigieux, conclu à titre onéreux entre un opérateur privé et un pouvoir adjudicateur en vue de répondre à ses besoins en matière de services, entre dans le champ d'application du code des marchés publics, tel que défini en son article 1^{er} ;

Sur les conclusions dirigées contre le marché litigieux et la délibération du conseil municipal de Reims autorisant le maire à signer la convention conclue avec la société ASO :

13. Considérant qu'indépendamment des actions dont disposent les parties à un contrat administratif et des actions ouvertes devant le juge de l'excès de pouvoir contre les clauses réglementaires d'un contrat ou devant le juge du référé contractuel sur le fondement des articles L. 551-13 et suivants du code de justice administrative, tout tiers à un contrat administratif susceptible d'être lésé dans ses intérêts de façon suffisamment directe et certaine par sa passation ou ses clauses est recevable à former devant le juge du contrat un recours de pleine juridiction contestant la validité du contrat ou de certaines de ses clauses non réglementaires qui en sont divisibles ; que cette action devant le juge du contrat est également ouverte aux membres de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales concerné ainsi qu'au représentant de l'Etat dans le département dans l'exercice du contrôle de légalité ; que les requérants peuvent éventuellement assortir leur recours d'une demande tendant, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, à la suspension de l'exécution du contrat ; que ce recours doit être exercé, y compris si le contrat contesté est relatif à des travaux publics, dans un délai de deux mois à compter de l'accomplissement des mesures de publicité appropriées, notamment au moyen d'un avis mentionnant à la fois la conclusion du contrat et les modalités de sa consultation dans le respect des secrets protégés par la loi ; que la légalité du choix du cocontractant, de la délibération autorisant la conclusion du contrat et de la décision de le signer, ne peut être contestée qu'à l'occasion du recours ainsi défini ; que, toutefois, dans le cadre du contrôle de légalité, le représentant de l'Etat dans le département est recevable à contester la légalité de ces actes devant le juge de l'excès de pouvoir jusqu'à la

conclusion du contrat, date à laquelle les recours déjà engagés et non encore jugés perdent leur objet ;

14. Considérant qu'il résulte de l'instruction que le marché litigieux n'a été précédé d'aucune publicité ni mise en concurrence ; qu'ainsi, le marché litigieux a été passé en méconnaissance du code des marchés publics, dès lors que les dispositions du 8° du II de l'article 35 du code des marchés publics ne sauraient justifier l'absence de mise en concurrence s'agissant du marché de service ayant pour objet l'organisation de la course ;

15. Considérant que, dans les circonstances de l'espèce, ces illégalités ont été de nature à avoir une incidence sur le choix de l'attributaire du marché litigieux ; qu'il ne résulte pas de l'instruction que l'annulation du contrat litigieux porterait une atteinte excessive à l'intérêt général ; que les seules circonstances que l'annulation du marché porterait une atteinte aux droits des cocontractants et aurait des conséquences financières liées notamment aux retombées économiques et touristiques de la manifestation pour la ville, ne sont pas de nature à faire obstacle à son annulation ; qu'ainsi, ces illégalités sont d'une gravité telles qu'elles justifient l'annulation du contrat litigieux ; que, cependant, dans les circonstances de l'espèce, et eu égard à la proximité de la manifestation sportive, par rapport à la date de lecture du présent jugement, il convient de différer l'effet de l'annulation du marché à compter du 1^{er} novembre 2015 ;

16. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que M. Quénard est fondé à demander l'annulation du marché attaqué ainsi que de la délibération du conseil municipal de Reims du 9 avril 2015 en ce qu'il autorise le maire à signer la convention conclue avec la société ASO à compter du 1^{er} novembre 2015 ;

Sur les conclusions au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

17. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de M. Quénard, qui n'est pas dans la présente instance la partie perdante, la somme demandée par la commune de Reims et la société ASO, au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ;

DECIDE :

Article 1^{er} : Le marché passé avec la société ASO en vue de l'organisation d'une manifestation sportive et la délibération du conseil municipal de Reims du 9 avril 2015, en ce qu'il autorise le maire à signer la convention conclue avec la société ASO, sont annulés à compter du 1^{er} novembre 2015.

Article 2 : Les conclusions de la commune de Reims présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Les conclusions de la société ASO présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à M. Eric Quénard, à la commune de Reims et à la société ASO.

Délibéré après l'audience du 15 septembre 2015, à laquelle siégeaient :

M. Louis, président,

M. Wiernasz, président,

Mme Brisson, président,

M. Chuchkoff, premier conseiller,

Mme Jurin, conseiller.

Lu en audience publique le 30 septembre 2015.

Le rapporteur,

Le président du Tribunal,

Signé

Signé

E. JURIN

J-J.LOUIS

Le greffier,

Signé

N. MASSON