

N° 13PA00911, 13PA01382

VILLE DE PARIS
FEDERATION FRANCAISE DE TENNIS

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Vettraino
Président

La Cour administrative d'appel de Paris

M. Bergeret
Rapporteur

(1^{ère} Chambre)

Mme Bonneau-Mathelot
Rapporteur public

Audience du 3 octobre 2013
Lecture du 17 octobre 2013

24-01-02-01-01-04
C+

Vu, I, sous le n° 13PA00911, la requête, enregistrée le 8 mars 2013, présentée pour la ville de Paris, représentée par son maire, par Me Foussard ; la ville de Paris demande à la Cour :

1°) d'annuler le jugement n° 1200787/7 du 28 février 2013 par lequel le Tribunal administratif de Paris, sur la demande de l'Association du quartier du Parc des Princes pour la sauvegarde de ses caractéristiques et de l'Association Boulogne patrimoine, a, d'une part, annulé la délibération du conseil de Paris des 11 et 12 juillet 2012 approuvant la signature avec la Fédération française de tennis d'une convention l'autorisant à occuper, moderniser, exploiter et valoriser la dépendance du domaine public municipal constituée par le stade Roland-Garros et, d'autre part, lui a enjoint de procéder à la résiliation de cette convention dans un délai de deux mois ;

2°) de rejeter la demande de l'Association du quartier du Parc des Princes pour la sauvegarde de ses caractéristiques et de l'Association Boulogne patrimoine présentée devant le Tribunal administratif de Paris ;

3°) subsidiairement, d'enjoindre à la ville de Paris de régulariser la convention par voie d'avenant ;

4°) de mettre une somme de 3 000 euros à la charge des deux associations intimées ;

5°) de mettre les dépens de l'instance, et notamment les frais de contribution à l'aide juridique, à la charge des deux associations intimées ;

.....

Vu, II, sous le n° 13PA01382, la requête, enregistrée le 10 avril 2013, présentée pour la Fédération française de tennis, représentée par son président, par Me Mazel et Me Vandermeeren ; la Fédération française de tennis demande à la Cour :

1°) d'annuler le jugement n° 1200787/7 du 28 février 2013 par lequel le Tribunal administratif de Paris, sur la demande de l'Association du quartier du Parc des Princes pour la sauvegarde de ses caractéristiques et de l'Association Boulogne patrimoine, a, d'une part, annulé la délibération du conseil de Paris des 11 et 12 juillet 2012 approuvant la signature avec la Fédération française de tennis d'une convention l'autorisant à occuper, moderniser, exploiter et valoriser la dépendance du domaine public municipal constituée par le stade Roland-Garros et, d'autre part, lui a enjoint de procéder à la résiliation de cette convention dans un délai de deux mois ;

2°) de rejeter la demande de l'Association du quartier du Parc des Princes pour la sauvegarde de ses caractéristiques et de l'Association Boulogne patrimoine présentée devant le Tribunal administratif de Paris ;

3°) de mettre une somme de 3 000 euros à la charge des deux associations intimées ;

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu le code de l'urbanisme ;

Vu le code des sports ;

Vu le code du patrimoine ;

Vu la loi du 2 mai 1930 réorganisant la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque ;

Vu l'arrêté ministériel du 23 septembre 1957 classant le Bois de Boulogne parmi les sites pittoresques du département de la Seine ;

Vu l'arrêté n° 98-1632 du 1^{er} septembre 1998 du préfet de la région d'Ile-de-France, préfet de Paris, portant inscription du jardin fleuriste municipal à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques ;

Vu le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 3 octobre 2013 :

- le rapport de M. Bergeret, rapporteur,
- les conclusions de Mme Bonneau-Mathelot, rapporteur public,
- et les observations de Me Froger, pour la ville de Paris, de Me Vandermeeren, pour la Fédération française de tennis, et de Me Fayat, pour l'Association du quartier du Parc des Princes pour la sauvegarde de ses caractéristiques et pour l'Association Boulogne patrimoine ;

1. Considérant que, par jugement du 28 février 2013, le Tribunal administratif de Paris, faisant partiellement droit à la demande présentée pour l'Association du quartier du Parc des Princes pour la sauvegarde de ses caractéristiques et pour l'Association Boulogne patrimoine, a annulé la délibération du conseil de Paris des 11 et 12 juillet 2012 approuvant la signature avec la Fédération française de tennis d'une convention l'autorisant à occuper, moderniser, exploiter et valoriser des dépendances du domaine public communal constituant le stade Roland-Garros et a enjoint à la ville de Paris de procéder à la résiliation de cette convention dans un délai de deux mois ; que, par délibération du 23 avril 2013, le conseil de Paris, déférant à cette injonction, a autorisé son maire à procéder à la résiliation de la convention et à signer une nouvelle convention comportant des modifications substantielles ; que, par les deux requêtes susvisées, qu'il y a lieu de joindre, la ville de Paris et la Fédération française de tennis demandent l'annulation du jugement du 28 février 2013 en tant qu'il a partiellement accueilli la demande des deux associations précitées ;

Sur la régularité du jugement attaqué :

2. Considérant qu'aux termes de l'article R. 741-2 du code de justice administrative :
« La décision mentionne que l'audience a été publique (...). / Elle contient le nom des parties, l'analyse des conclusions et mémoires ainsi que les visas des dispositions législatives ou réglementaires dont elle fait application. (...) / Mention est également faite de la production d'une note en délibéré (...) » ;

3. Considérant, en premier lieu, que le jugement attaqué fonde le premier moyen qu'il retient pour prononcer l'annulation de la délibération litigieuse sur la méconnaissance des seules dispositions de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales, en relevant que l'exposé des motifs de la délibération litigieuse ne pouvait constituer une information adéquate des élus sur l'étendue de la protection au titre des monuments historiques conférée à certaines dépendances concernées par le projet d'extension, et, par suite, sur l'atteinte portée à cette protection par ce projet, et sur les conséquences pouvant découler de cette carence ; que la ville de Paris n'est pas fondée à soutenir que ce jugement, qui vise le code général des collectivités territoriales, serait irrégulier du fait qu'il ne comporte pas de visa du code de l'urbanisme et du code du patrimoine, dès lors qu'aucune disposition de ces deux derniers codes ne fonde directement le moyen précité ;

4. Considérant, en second lieu, que le jugement attaqué répond suffisamment aux moyens et arguments contenus dans les diverses notes en délibéré qui ont été produites par les parties après la première audience, en date du 14 décembre 2012, et qui ont conduit le tribunal à rouvrir l'instruction ; que, dès lors, la circonstance qu'il ne comporte pas d'analyse de ces notes en délibéré n'est pas de nature à l'entacher d'irrégularité ;

Sur la recevabilité de la demande de première instance :

5. Considérant qu'aux termes de ses statuts, l'Association du quartier du Parc des Princes pour la sauvegarde de ses caractéristiques, qui, en sa qualité d'association de protection de l'environnement, s'est vu conférer par arrêté préfectoral du 25 septembre 2002 l'agrément prévu par l'article L. 141-1 du code de l'environnement, a pour objet « la sauvegarde des caractéristiques de ce quartier (...) et de ses abords immédiats (...) » ; que les statuts de l'Association Boulogne patrimoine lui donnent pour objet de « sauvegarder, faire restaurer, connaître et valoriser le patrimoine foncier, immobilier, mobilier, culturel ou historique de la ville de Boulogne-Billancourt et de son environnement proche » ; que la délibération litigieuse a pour objet premier d'autoriser la Fédération française de tennis à occuper des dépendances domaniales dans le site du Bois de Boulogne, qui avait été affecté à usage de promenade lors de son intégration en 1852 dans le domaine public de la ville de Paris et qui a fait l'objet d'un classement en « site pittoresque » par arrêté ministériel du 23 septembre 1957 pris en application de la loi du 2 mai 1930, alors applicable, portant réorganisation de la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque ; qu'ainsi, c'est à bon droit que les premiers juges ont estimé que les deux associations justifiaient d'un intérêt leur donnant qualité pour agir contre la délibération en cause, qui a notamment pour effet, en autorisant une modification de l'affectation de dépendances domaniales, d'exercer un impact sur l'environnement et sur les caractéristiques du secteur géographique concerné par leur activité ;

Sur la recevabilité de l'intervention en première instance de l'Association Ile-de-France environnement :

6. Considérant qu'en indiquant qu'elle s'associait à l'ensemble des moyens soulevés par les associations requérantes ainsi qu'aux demandes formulées par celles-ci, l'Association Ile-de-France environnement a suffisamment motivé son intervention, qui, contrairement à ce que soutient la ville de Paris, était dès lors recevable, ainsi que l'a estimé à bon droit le tribunal administratif ;

Au fond :**Sur le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales :**

7. Considérant 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* » ; qu'en vertu de cette disposition législative, complétant le principe général énoncé à l'article L. 2121-13 du même code, en vertu duquel tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération, la note explicative de synthèse doit apporter aux élus une information suffisamment claire, précise et complète pour les mettre à même de se prononcer en connaissance de cause sur la nature du projet inscrit à l'ordre du jour et les conséquences qu'il emporte pour la commune ;

8. Considérant que l'exposé des motifs de la délibération litigieuse, valant note explicative de synthèse au sens des dispositions précitées de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales, indique que le projet d'extension et de modernisation du stade

Roland Garros « sera exemplaire en matière environnementale » et que, s'agissant du nouveau court à réaliser dans les serres du jardin d'Auteuil, il « sera mis en œuvre dans le strict respect du patrimoine et sans porter atteinte aux éléments historiques protégés du jardin des serres d'Auteuil (serres Formigé notamment) ainsi qu'à l'intégrité des collections botaniques » ; que les premiers juges ont considéré que ces mentions ne pouvaient constituer une information adéquate des élus, dès lors qu'il n'était pas précisé que le sol du jardin fleuriste municipal faisait l'objet d'une protection au titre de la législation sur les monuments historiques et que le projet, en ce qu'il prévoyait la construction d'un nouveau court semi-enterré de 4 950 places, y porterait inévitablement atteinte et nécessiterait ainsi qu'il soit mis fin à cette protection par des décisions des autorités compétentes dont l'obtention ne pouvait être garantie, exposant ainsi la ville aux lourdes pénalités financières prévues par la convention en cas de blocage « irrémédiable » de la réalisation du projet ;

9. Considérant, toutefois, que le préambule de l'arrêté préfectoral du 1^{er} septembre 1998 motive la décision de protection par « la qualité de la composition de ce jardin fleuriste dessiné comme un jardin classique à la française par l'architecte Jean Camille Formigé », reprenant la motivation de l'avis préalable émis le 31 mars 1998 par la commission régionale du patrimoine historique, archéologique et ethnologique recommandant cette protection ; qu'ainsi, le champ de l'inscription à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques édictée par cet arrêté, portant, d'une part, sur « le sol du jardin fleuriste municipal dans ses limites actuelles » et, d'autre part, sur les bâtiments et serres principales encadrant le jardin à la française ainsi que sur divers éléments inclus dans ce même jardin, doit être compris comme ne concernant pas les autres parties du jardin des serres d'Auteuil, et notamment celle, abritant des serres récemment édifiées, sur l'emplacement de laquelle est prévue la construction du nouveau court semi-enterré ; que si, par ailleurs, le sol entourant les bâtiments dits « de l'Orangerie » et « du Fleuriste », qui font partie intégrante du jardin à la française dont la conception d'ensemble avait motivé l'inscription à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques et dont les façades et toitures sont d'ailleurs elles-mêmes protégées, est concerné par le champ de la protection ainsi instituée, il ressort des pièces du dossier que le projet prévu par la convention litigieuse, qui intègre ces éléments dans les dépendances mises de façon permanente à la disposition de l'occupant, ne prévoit pas de changement notable dans la composition et l'aspect de ceux-ci ; que, dans ces conditions, les termes précités de l'exposé des motifs de la délibération litigieuse ne constituaient pas une information inadéquate ou insuffisante des élus pour l'application des dispositions susmentionnées de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales ; que, par ailleurs et en tout état de cause, si l'exposé des motifs omet de rappeler le fait que les dépendances domaniales en question sont situées dans le Bois de Boulogne et sont par suite concernées par l'arrêté ministériel du 23 septembre 1957 portant classement du bois en « site pittoresque », cette circonstance, à supposer qu'elle ait pu être ignorée des membres du conseil de Paris, n'a pas davantage été en l'espèce de nature à constituer une irrégularité au regard des dispositions précitées de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales, dès lors que le projet en cause, qui ne prévoyait pas d'extension des installations du stade sur des parties libres du Bois de Boulogne, avait d'ores et déjà donné lieu à un avis de principe favorable de la commission départementale des sites et ne comportait pas de caractéristiques pouvant laisser craindre que sa réalisation encourût un risque de blocage irrémédiable du fait de l'application de la législation sur les sites classés ;

Sur le moyen tiré du caractère manifestement insuffisant de la redevance domaniale :

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* » ;

11. Considérant qu'en application de l'article 5.1 de la convention approuvée par la délibération litigieuse, la Fédération française de tennis s'est engagée à verser annuellement à la ville de Paris une redevance égale au montant résultant de l'application d'un taux au chiffre d'affaires hors taxes réalisé chaque année sur le site, essentiellement grâce au tournoi annuel des Internationaux de France, ce chiffre d'affaires incluant principalement, outre la billetterie, les redevances médias et les produits des partenariats ; qu'un tel mode de détermination de la redevance est conforme aux dispositions précitées du code général de la propriété des personnes publiques ; que les taux stipulés sont de 2 % de la part du chiffre d'affaires hors taxe jusqu'à 150 millions d'euros et de 4 % au-delà pour la période précédant la mise en exploitation des « éléments essentiels du projet », puis de 3 % et 6 % pour la période postérieure ; qu'alors même qu'il est établi que les redevances afférentes à d'autres concessions domaniales consenties par la ville dans le bois de Boulogne sont calculées en appliquant un taux plus élevé, les taux retenus par la convention litigieuse, dont l'application à moyen terme aboutirait, selon les espoirs des parties, à une redevance annuelle de l'ordre de 6,5 millions d'euros, ne sont pas, en eux-mêmes, de nature à caractériser une insuffisance manifeste au regard des avantages consentis, liés à l'occupation des dépendances domaniales concernées, eu égard aux spécificités de l'assiette de calcul déterminée selon les modalités résumées ci-dessus et compte tenu de la nature exceptionnelle de l'occupation domaniale ainsi autorisée, qui comporte un programme prévisionnel de travaux de modernisation d'un montant de 273 millions d'euros hors taxes à la charge de la Fédération française de tennis ;

12. Considérant, toutefois, que la convention a été conclue, en vertu de son article 1.2, pour une durée, très inhabituelle, de 99 ans, constituant ainsi pour l'occupant un avantage considérable, alors même qu'il dispose du droit, en vertu de l'article 7.4.2.1, de demander une résiliation anticipée de cette convention et d'obtenir une indemnisation dans cette hypothèse ; qu'elle autorise la création, sur la parcelle nouvellement accordée abritant le stade Georges Hébert, des locaux du nouveau centre national d'entraînement de la Fédération française de tennis ainsi que de locaux administratifs, ce qui constitue un avantage important pour la Fédération, puisqu'il lui permet d'éviter de supporter des coûts de location externe pour ces locaux, lesquels, en outre, ne sont pas susceptibles de lui procurer des recettes substantielles à retenir dans la base de calcul de la redevance domaniale ; que la ville s'est en outre engagée, aux termes de l'article 7.4.2.2 de la convention, à indemniser l'occupant, sous certaines conditions, à hauteur de la valeur nette comptable des études et travaux effectivement réalisés en cas de « blocage irrémédiable et définitif » du projet pour une cause non imputable à l'occupant, en ajoutant à ce montant une indemnité exceptionnelle de 20 millions d'euros ; qu'il ressort des pièces du dossier que la ville s'est par ailleurs engagée, sans que ces engagements soient formellement repris dans la convention litigieuse, à garantir à hauteur de 50 % les emprunts contractés par la Fédération française de tennis pour réaliser les travaux de modernisation et à lui verser une subvention de 20 millions d'euros pour participer au financement de ces mêmes travaux ; que si, enfin, la Fédération française de tennis s'est engagée à verser à la ville de Paris une somme de 2 millions d'euros en contrepartie de la démolition des installations du stade Georges Hébert, sur l'emprise duquel doit notamment être réalisé son nouveau centre national d'entraînement inclus dans le stade Roland Garros modernisé, il ressort des pièces du dossier que

cette somme est insuffisante pour financer la reconstitution par la ville de Paris des équipements sportifs de proximité correspondants ;

13. Considérant que l'ensemble des clauses de la convention, complétées par les engagements pris par ailleurs et dont certains ont été consentis par la ville peu avant que la Fédération française de tennis, qui avait fait valoir qu'elle pouvait délocaliser le tournoi, choisisse de le maintenir sur son site historique, et plus particulièrement la clause relative à la durée de la convention et celle accordant à la Fédération française de tennis une indemnité exceptionnelle de 20 millions d'euros en cas de blocage irrémédiable du projet, constituent un ensemble d'avantages procurés, au sens de l'article L. 2125-3 du code général de la propriété des personnes publiques, aboutissant à rendre le montant annuel de la redevance domaniale, tel qu'il résulte du mode de calcul indiqué ci-dessus, manifestement insuffisant, et cela même en y ajoutant le produit annuel, de l'ordre de 2,5 millions d'euros, représenté par la taxe sur les spectacles perçue par la ville sur la billetterie du tournoi ;

14. Considérant, enfin, qu'eu égard à l'intérêt public qui s'attache à ce que les collectivités publiques optimisent la valorisation de leurs dépendances domaniales, il y a lieu, pour apprécier si la redevance réclamée en contrepartie de la mise à disposition de dépendances de leur domaine public n'est pas manifestement insuffisante, de tenir compte des éventuelles conséquences économiques favorables, directes ou indirectes, que doit procurer à cette collectivité l'activité autorisée dans le cadre d'une convention portant autorisation d'occupation temporaire du domaine public ;

15. Considérant qu'à cet égard, la ville de Paris fait valoir qu'elle escompte du maintien du tournoi de Roland-Garros sur son territoire diverses retombées favorables, dont la prise en compte justifierait les nombreux et inhabituels avantages qu'elle a acceptés de consentir à la Fédération française de tennis pour la convaincre de ne pas délocaliser le tournoi ; qu'il n'est pas contestable que le maintien à Paris du très prestigieux tournoi des Internationaux de France, qui a attiré en 2012 plus de 460 000 visiteurs et qui, selon une étude réalisée en 2007 à la demande de la Fédération française de tennis, procure à Paris et à sa région des retombées économiques de l'ordre de 250 millions d'euros et génère l'équivalent de 572 emplois à temps plein, profite économiquement à la ville de Paris ; qu'il est également acquis que la ville de Paris bénéficie, du fait de la grande renommée de cet événement sportif, d'un surcroît de notoriété pouvant également compenser, dans une certaine mesure, une redevance domaniale a priori insuffisante ;

16. Mais considérant qu'en l'état des pièces produites au dossier, il n'est pas établi que les avantages retirés par la ville de Paris, représentés par les retombées économiques, touristiques ou culturelles du maintien du tournoi sur son territoire et par le surcroît de notoriété qui en résulte, sont d'un niveau tel qu'ils pourraient compenser le caractère manifestement insuffisant de la redevance résultant de l'ensemble des éléments indiqués ci-dessus ;

17. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la ville de Paris et la Fédération française de tennis ne sont pas fondées à se plaindre de ce que, par le jugement attaqué, le Tribunal administratif de Paris a annulé la délibération litigieuse au motif qu'elle autorisait la signature d'une convention domaniale qui, notamment du fait de sa durée excessive, était assortie d'une redevance domaniale annuelle d'un montant manifestement insuffisant ;

Sur les conclusions aux fins d'injonction :

18. Considérant que contrairement à ce que soutient la ville de Paris, le grief tiré du montant insuffisant de la redevance domaniale ne pouvait pas, eu égard à l'illégalité dont était entaché l'élément substantiel de la convention annulée que constituait ce montant, être régularisé au moyen d'un simple avenant ; qu'ainsi c'est à juste titre que les premiers juges ont enjoint à la ville de Paris de procéder à sa résiliation dans un délai de deux mois ;

19. Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'il n'y a pas lieu, en tout état de cause, de faire droit aux conclusions par lesquelles la ville de Paris demande, au cas où ses conclusions d'annulation seraient rejetées, qu'il lui soit enjoint de régulariser la convention par voie d'avenant ;

Sur les dépens :

20. Considérant que, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de laisser la contribution pour l'aide juridique, acquittée dans l'affaire n° 13PA00911, à la charge de la ville de Paris ;

Sur les conclusions présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

21. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge des associations intimées, qui ne sont pas, dans la présente instance, les parties perdantes, le versement de la somme que la ville de Paris et la Fédération française de tennis demandent au titre des frais exposés par elles et non compris dans les dépens ; qu'il y a lieu, en revanche, de mettre à la charge de la ville de Paris une somme globale de 2 000 euros à verser aux deux associations intimées, sur le fondement des mêmes dispositions, et de mettre également à la charge de la Fédération française une somme globale de 2 000 euros à verser aux deux associations intimées, sur ce même fondement ;

DECIDE :

Article 1^{er} : Les requêtes présentées par la ville de Paris et par la Fédération française de tennis sont rejetées.

Article 2 : La contribution pour l'aide juridique, dans l'instance n° 13PA00911, est laissée à la charge de la ville de Paris.

Article 3 : La ville de Paris versera une somme globale de 2 000 euros à l'Association du quartier du Parc des Princes pour la sauvegarde de ses caractéristiques et à l'Association Boulogne patrimoine au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : La Fédération française de tennis versera une somme globale de 2 000 euros à l'Association du quartier du Parc des Princes pour la sauvegarde de ses caractéristiques et à l'Association Boulogne patrimoine au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.