



HAL
open science

Hors cadre : le stade du Hainaut n'est pas une dépendance du domaine public

Valentin Lamy

► **To cite this version:**

Valentin Lamy. Hors cadre : le stade du Hainaut n'est pas une dépendance du domaine public. Les cahiers de droit du sport, 2021, 58. hal-04156372

HAL Id: hal-04156372

<https://hal.science/hal-04156372>

Submitted on 8 Jul 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Copyright

Hors cadre : le stade du Hainaut n'est pas une dépendance du domaine public

Note sous CAA Douai, 30 déc. 2020, *Sté VM Stade 59*, n°19DA01545.

Cahiers de droit du sport, 2021, n°58, p. 74

Valentin Lamy

Docteur en droit, qualifié aux fonctions de maître de conférences

Chaire de droit des contrats publics – Équipe de droit public de Lyon – Université Jean Moulin

Lyon III

Rigoureux au plan du droit, guère critiquable sur ce point, l'arrêt ici commenté rendu par la cour administrative d'appel de Douai ne laisse cependant pas indifférent. En estimant que le nouveau stade du Hainaut, à Valenciennes (qui a remplacé l'antique stade Nungesser), n'appartenait pas au domaine public de la communauté d'agglomération Valenciennes Métropole, il reflète une progressive mutation dans la gestion des stades en France. Traditionnellement davantage « perçu comme un enjeu politique que vu comme un centre de ressources et de profits »¹, le stade est souvent une dépendance du domaine public², bien qu'il n'y ait pas là de règle générale et absolue. Or, bien que l'on assiste à un déploiement de la « fonction patrimoniale »³ du domaine public, celui-ci étant aussi affecté à la « production de richesses »⁴ (possibilité de consentir des droits réels, de constituer un fonds de commerce...), il reste que le régime de domanialité est largement perçu comme inadapté à la gestion d'activités économiques⁵. Il n'est donc pas étonnant de constater que la politique affichée de dynamiser la gestion des stades français, conduite corrélativement à un recul du domaine public en ce qui concerne les nouveaux stades. Cela s'inscrit d'ailleurs dans un mouvement plus large de « privatisation de l'espace public »⁶ à des fins

¹ *Grands stades*, rapport de la commission Euro 2016, 2008, p. 34.

² V. E. TEISSIER, *Le stade en droit public. Recherche sur le régime juridique des enceintes sportives*, L'Harmattan, coll. « Le Droit aujourd'hui », Paris, 2015, p. 165.

³ L. DEMEESTER, « Jean-Marie Auby et les classifications en droit administratif des biens », *RFDA*, 2020, p. 580.

⁴ G. MELLERAY, « Domaine public et fiscalité », *AJDA*, 1980, p. 323.

⁵ V. *Domaine public et activités économiques*, Actes du colloque des 20 et 21 sept. 1990, CJEG, 1991, n° HS ; P. CUCHE, « Domanialité publique, service public et partenariat public-privé », *Dr. adm.* 2003, n° 10, p. 5.

⁶ S. HENNETTE Vauchez, « *The Mall* », *RFDA*, 2020, p. 833.

marchandes – que reflète par ailleurs le développement du phénomène du *naming*⁷ – et que le cas du stade du Hainaut illustre bien.

Dans ce contexte, la question de la nature du contrat siège de la gestion du stade est déterminante. On le sait, en fait de stade, « tous les types de contrats administratifs ou presque sont utilisés »⁸ : concession de service public (MMArena du Mans, Stade de France), bail emphytéotique administratif (Stade Félix Bollaert de Lens), contrat de partenariat (Allianz Riviera de Nice, Stade Pierre Mauroy de Lille, Stade Vélodrome de Marseille, Matmut Atlantique de Bordeaux...) ou, pour une « écrasante majorité »⁹, contrat d'occupation du domaine public. Du reste, on note une inclinaison certaine en faveur de formes contractuelles plus fluides, octroyant une plus grande liberté de gestion, telles que le contrat de partenariat, investi d'une « supériorité supposée »¹⁰, permettant une gestion plus efficiente¹¹.

Le cas analysé ici révèle un montage contractuel encore différent, qui fait intervenir successivement deux contrats, dont l'un était l'objet du contentieux jugé par la cour administrative d'appel de Douai. Un mois avant l'inauguration du stade du Hainaut, la communauté d'agglomération signait le 22 juin 2011 et pour une durée de six ans, avec la société Vert Marine à laquelle s'est substituée sa filiale, la société VM Stade 59, une convention de mise à disposition du stade emportant une obligation d'entretien et un droit exclusif d'exploitation, sauf périodes de mise à disposition au VAFC (une convention non reconduite, le stade étant désormais géré en régie par la communauté d'agglomération). Le lendemain, la communauté d'agglomération concluait une autre convention, avec le VAFC, pour la mise à disposition du stade au club à l'occasion de ses matchs. Plus tard, la société VM Stade 59 s'est substituée à la communauté d'agglomération comme partie à ce second contrat. Le litige est né au cours de l'exécution de cette seconde convention. Il portait sur une divergence entre le club et la société gestionnaire quant à l'application de la clause d'indexation du montant des redevances d'occupation dues par le club.

Le tribunal administratif de Lille, saisi en première instance par la société VM Stade 59, a rejeté toutes les conclusions de la société comme portées devant une juridiction incompétente pour en

⁷ S. BRAMERET, « Les contrats de “nommage” des équipements publics », *RFDA*, 2015, p. 671.

⁸ M. MAISONNEUVE, « Des stades et des contrats administratifs », in *À propos des contrats des personnes publiques*. Mél. L. Richer, LGDJ, Paris, 2013, p. 694.

⁹ *Grands stades*, *op. cit.*, 2008, p. 34.

¹⁰ E. TEISSIER, *Le stade en droit public. Recherche sur le régime juridique des enceintes sportives*, *op. cit.*, p. 49.

¹¹ L. RICHER, « Propriété publique et rentabilité des stades : de la concession au contrat de partenariat », in G. Simon [dir.], *Le stade et le droit*, Dalloz, coll. « Thèmes & commentaires », Paris, 2008, p. 67.

connaître. Il a estimé que la convention objet du litige n'était pas un contrat administratif, étant entendu qu'elle ne portait pas sur une dépendance du domaine public et que, par ailleurs, elle ne comportait aucune clause exorbitante du droit commun¹². Interjetant appel de ce jugement, la société VM Stade 59 s'est vue déboutée selon des motifs analogues : l'appartenance au domaine privé du stade (**I**) et l'inexistence d'autres éléments pouvant emporter qualification de contrat administratif (**II**). Ce faisant, l'arrêt de la cour administrative d'appel met encore plus en lumière le phénomène de « privatisation à bas bruit »¹³ des équipements sportifs.

I – L'appartenance au domaine privé, obstacle à la qualification de contrat administratif

La convention du 23 juin 2011 aurait pu être qualifiée de contrat administratif si le stade avait été reconnu comme une dépendance du domaine public. Sur ce point, il faut préciser de façon liminaire que si les contrats d'occupation du domaine public entre personnes privées sont des contrats de droit privé sauf à ce que le concédant soit concessionnaire du service public (ce qui ne semble pas être le cas ici)¹⁴, les faits proposent une autre configuration puisque le contrat avait initialement été conclu par la communauté d'agglomération. Or, la nature du contrat s'apprécie au moment de sa conclusion¹⁵ et la substitution de la société VM Stade 59 à la personne publique n'aurait pas eu d'effet. Toutefois, en n'étant ni affecté à l'usage direct du public (**A**) ni à une mission de service public (**B**) dans les conditions de l'article L.2111-1 du Code général de la propriété des personnes publiques, le stade ne pouvait être qualifié de dépendance du domaine public.

A – La non-affectation du stade à l'usage direct du public

Critère traditionnel pour qualifier une propriété publique de dépendance du domaine public¹⁶, celui de l'affectation du bien à l'usage direct du public n'est ici, sans surprise, pas rempli. Pour rappel, le critère de l'utilisation directe du public opère lorsque la dépendance est ouverte, « dans le respect du principe d'égalité, à tous les administrés sous la responsabilité de son gestionnaire »¹⁷. Pendant un temps, la jurisprudence a exigé que le bien ait fait l'objet, en outre,

¹² TA Lille, 7 mai 2019, *Sté VM Stade 59*, n°1605955.

¹³ Ph. YOLKA, « "Privatisation" du statut des infrastructures sportives : à quel(s) stade(s) », *JCP A*, 2021, n°5, 2039.

¹⁴ TC, 10 juill. 1956, *Sté des Steeple-chases de France*, Rec. 587 ; TC, 14 mai 2012, *Mme Gilles contre Sté d'Exploitation Sport Événements et Ville de Paris*, n°3836, Rec.

¹⁵ TC, 16 oct. 2006, *Caisse centrale de réassurance*, Rec. 639.

¹⁶ CE, 28 juin 1935, *Marécar*, Rec. 734.

¹⁷ N. FOULQUIER, *Droit administratif des biens*, 4^{ème} éd., LexisNexis, coll. « Manuel », 2018, p. 42.

d'un aménagement spécial¹⁸, mais le Code général de la propriété des personnes publiques a réservé l'exigence d'un aménagement – devenu indispensable – au critère de l'affectation à un service public.

En l'espèce, la cour note que l'accès au stade est fermé et que s'il reçoit des spectateurs, « ce n'est qu'à l'occasion des manifestations organisées par les sociétés VAFC Valenciennes Sport Développement et VM Stade 59 ». Dès lors, précise le rapporteur public, « il existe [...] toujours une intermédiation entre le public et le stade »¹⁹, ce qui est un élément dirimant à son affectation à l'usage direct du public. Cela l'est d'autant plus qu'en tant que nouveau stade, le Hainaut n'a jamais été affecté à un tel usage.

Sur ce point, l'arrêt ne souffre d'aucune contestation possible tant il est de jurisprudence constante que l'existence d'un intermédiaire bénéficiant d'un droit d'utilisation du domaine et pouvant en régir l'accès entre la dépendance et le public ne permet pas la reconnaissance d'une affectation à l'usage direct du public. Il est ici possible de distinguer deux situations, qui aboutissent toutes deux au même constat de non-affectation à l'usage direct du public. D'une part, existe l'hypothèse selon laquelle un bien est mis à disposition d'une personne qui en détermine les conditions d'accès en fonction du statut des personnes pouvant y accéder. Tel est le cas du complexe sportif concédé à une association qui en réserve l'accès à ses seuls membres²⁰. D'autre part, celle selon laquelle la personne occupant le bien en fixe les conditions d'accès, indistinctement du statut des personnes souhaitant y accéder. Dans cette situation, l'accès peut être limité à certaines manifestations et conditionné à l'achat d'un ticket d'entrée²¹, mais peut aussi être libre²². Ici, il ne fait pas de doute que le public n'a accès à l'enceinte que dans les conditions posées par le club pour les rencontres du VAFC et la société VM Stade 59 pour les autres manifestations.

B – La non-affectation du stade à une mission de service public

L'arrêt confirme sur ce point la jurisprudence classique. La découverte de l'appartenance d'un stade au domaine public par le recours au critère de son affectation au service public a constitué

¹⁸ V. par exemple à propos d'une plage, CE, Sect., 30 mai 1975, *Dame Gozzoli*, Rec. 325.

¹⁹ H. CASSARA, « Un stade mis à la disposition d'un club de football résident appartient-il au domaine public ? », *AJDA*, 2021, p. 859.

²⁰ TC, 13 oct. 2014, *Sté AXA France*, Rec. 471.

²¹ CE, 15 fév. 2016, *Sté Cathédrale d'images*, n°384228.

²² CE, Sect., 19 oct. 1990, *Assoc. Saint Pie V et Saint Pie X de l'Orléannais*, Rec. 285.

l'une des premières applications par le Conseil d'État de sa jurisprudence *Le Béton*²³. Il s'agissait du Stadium de Toulouse, reconnu dépendance du domaine public dans une décision de 1961²⁴. Mais bien que cet arrêt retienne la domanialité publique de ce stade, était déjà « en germe »²⁵ l'idée que ce statut n'était nullement automatique. En effet, le Conseil d'État avait qualifié le Stadium de dépendance du domaine public en ce qu'il avait été « édifié en vue de permettre le développement d'activités sportives et d'éducation physique présentant un caractère d'utilité générale ». La présence du club résident n'était donc pas le seul élément permettant d'identifier un service public, il y avait aussi, surtout, la pratique d'activités d'éducation physique et sportive.

Par deux arrêts de cinquante ans postérieurs, le Conseil d'État a bien confirmé que la mise à disposition d'un stade à un club sportif professionnel ne suffisait pas à caractériser une mission de service public. Ainsi en a-t-il été le cas concernant le stade Jean Bouin, à propos duquel la Haute juridiction a estimé dans sa décision *Ville de Paris c/ Association Paris Jean Bouin* de 2010 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 »²⁶, une formule reprise ici par la cour de Douai. L'année suivante, le Conseil d'État statuait dans le même sens concernant le Parc des Princes²⁷. Dans le cadre de cette affaire, N. Boulouis avait d'ailleurs précisé dans ses conclusions que « l'affectation prioritaire à la pratique du football et du rugby n'a d'autre traduction que l'obligation d'accueillir les matches [de] quatre équipes [et] ne correspond donc pas à une activité de développement de la pratique sportive »²⁸.

La convention en cause portait exclusivement sur la mise à disposition du stade au VAFC pour l'organisation de ses rencontres. Elle ne comportait, note le rapporteur public, « aucune obligation à mettre en œuvre des actions d'éducation, d'intégration ou de cohésion sociale »²⁹ qui aurait pu permettre d'identifier une mission de service public. Pas plus d'ailleurs que la première convention, du 22 juin, excluant ainsi la qualification de dépendance du domaine public. Enfin, dans une application parfaitement orthodoxe de la jurisprudence *APREI*³⁰, la cour relève

²³ CE, Sect., 19 oct. 1956, *Sté Le Béton*, Rec. 375.

²⁴ CE, Sect., 13 juil. 1961, *Ville de Toulouse*, Rec. 513.

²⁵ M. MAISONNEUVE, « Des stades et des contrats administratifs », *op. cit.*

²⁶ CE, Sect., 3 déc. 2010, *Ville de Paris contre Assoc. Paris Jean Bouin*, Rec. 472.

²⁷ CE, Sect., 11 juil. 2011, *Mme Gilles*, Rec. 331.

²⁸ N. BOULOUIS, « Le tiers peut-il se prévaloir d'un contrat ? La gestion d'un stade est-elle un service public ? Quel juge pour le sous-occupant du domaine public ? », *BJCP*, 2011, n°78, p. 341.

²⁹ H. CASSARA, « Un stade mis à la disposition d'un club de football résident appartient-il au domaine public ? », *op. cit.*

³⁰ CE, Sect., 22 fév. 2007, *Assoc. du personnel relevant des établissements pour inadaptés*, Rec. 92.

l'absence de volonté de la personne publique d'ériger les activités exercées par les occupants en missions de service public, ceci étant notamment attesté par l'absence de tout droit de regard.

Le mouvement à l'œuvre, illustré par notre arrêt, contribue à creuser le fossé entre un sport amateur, intimement lié au service public du développement du sport et un sport professionnel qui s'en déconnecte et qui devient purement et simplement un spectacle pour lequel les structures du droit administratif sont un frein.

II – L'absence d'autres éléments permettant la qualification de contrat administratif

Au-delà de l'appartenance au domaine public du stade, qui aurait permis la qualification de contrat administratif par l'application de l'article L.2331-1 du Code général de la propriété des personnes publiques, nul autre élément ne permettait en l'espèce de retenir une telle qualification. Le contrat ne pouvait être qualifié de bail emphytéotique administratif (**A**) et ne contenait pas de clause exorbitante du droit commun (**B**).

A – L'exclusion de la qualification de bail emphytéotique administratif

La question est bien plus anecdotique et il est même étonnant que la société VN Stade 59 ait soulevé le moyen tant la qualification de bail emphytéotique administratif de la convention du 23 juin 2011 était impossible (sans doute le proche exemple lensois a-t-il été facteur d'inspiration). Rappelons que depuis la loi du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent consentir des baux emphytéotiques administratifs dans les conditions aujourd'hui prévues aux articles L.1311-2 et suivants du Code général des collectivités territoriales. Ces baux, pouvant être consentis sur le domaine privé ou le domaine public à l'exception des biens entrant dans le champ d'application des contraventions de voirie, en vue notamment de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de la compétence de la collectivité bailleuse, sont des contrats administratifs par détermination de la loi.

Néanmoins, un bail emphytéotique administratif suppose, comme tout bail emphytéotique, la concession d'un droit réel immobilier à l'emphytéote et ne peut être conclu que pour une durée comprise entre dix-huit et quatre-vingt-dix-neuf ans. Il faut alors se souvenir que la convention en cause, conclue pour une durée de six ans, portait simplement sur la mise à disposition au

VAFC du stade pour ses matchs et ne conférait aucun droit réel au club sur le stade. Le moyen est donc, aisément, écarté.

B – L’absence de toute clause exorbitante du droit commun

Ne restait que la possible qualification de contrat administratif au regard des critères jurisprudentiels. Le critère organique ne faisait pas défaut, la convention ayant initialement été conclue par la communauté d’agglomération. Sur le critère matériel, celui-ci offre, précisons-le, plusieurs alternatives. Soit l’objet du contrat est lié à l’exécution d’une mission de service public³¹ et on a précédemment vu que ce n’était pas le cas. Soit il porte sur l’exécution de travaux publics³², ce qui n’est, à l’évidence, pas le cas non plus. Soit il est soumis à un régime exorbitant du droit commun³³ ou comporte une clause exorbitante du droit commun³⁴. Ce dernier sous-critère a d’ailleurs déjà été mobilisé par le juge pour qualifier d’administratif le contrat d’occupation du Parc des Princes en 1965³⁵.

Longtemps définie comme celle « ayant pour objet de conférer aux parties des droits ou de mettre à leur charge des obligations étrangers par leur nature à ceux qui sont susceptibles d’être librement consentis par quiconque dans le cadre des lois civiles et commerciales »³⁶, la clause exorbitante de droit commun a fait l’objet d’un toilettage notable par le Tribunal des conflits en 2014. Désormais, il s’agit de la « clause qui, notamment par les prérogatives reconnues à la personne publique contractante dans l’exécution du contrat, implique, dans l’intérêt général, qu’il relève du régime exorbitant des contrats administratifs »³⁷. Tel est le cas de la clause de résiliation unilatérale pour motif d’intérêt général³⁸ ou encore de la clause qui, dans le cas d’un contrat de mise à disposition d’une salle communale en vue de l’organisation de manifestations culturelles, permettait à la personne publique « d’intervenir de manière significative dans l’activité de la

³¹ Soit qu’il emporte exécution même d’une mission de service public, CE, Sect., 20 avril 1956, *Époux Bertin*, Rec. 167, soit qu’il constitue une modalité de l’exécution d’une mission de service public, CE, Sect., 20 avril 1956, *Consorts Grimonard*, Rec. 168.

³² Initialement, les contrats portant sur des travaux publics étaient administratifs par détermination de l’article 4 de la loi du 28 pluviôse de l’an VIII. Mais suite à l’abrogation (par erreur) de cette disposition, le critère des travaux publics a été repris par la jurisprudence, v. par ex. TC, 9 déc. 2019, *Sté Ducournau Transports*, n°4164.

³³ CE, 19 janv. 1973, *Sté d’exploitation électrique de la rivière du Sant*, Rec. 48.

³⁴ CE, 31 juil. 1912, *Sté des granits porphyroïdes des Vosges*, Rec. 909.

³⁵ CE, Ass., 26 fév. 1965, *Sté du vélodrome du Parc des princes*, Rec. 133.

³⁶ CE, Sect., 15 fév. 1935, *Sté française de constructions mécaniques*, Rec. 201.

³⁷ TC, 13 oct. 2014, *Sté AXA France*, *op. cit.*

³⁸ TC, 8 fév. 2021, *SNCF Réseau*, n°4201.

société »³⁹. En l'espèce, si la convention du 22 juin entre la communauté d'agglomération et la société VM Stade 59 comportait bien une clause de résiliation unilatérale pour motifs d'intérêt général au profit de la personne publique, il n'en allait pas de même pour la convention du 23 juin qui, du reste, ne comportait aucune autre clause pouvant être qualifiée d'exorbitante. Définitivement, rien ne permettait de qualifier ladite convention de contrat administratif et c'est à bon droit que la cour de Douai s'est, à son tour, déclarée incompétente pour connaître du litige.

Une réflexion, pour conclure. Si la convention du 23 juin avait effectivement contenu une clause exorbitante du droit commun, l'on aurait été face à une clause exorbitante consentie en faveur d'une personne privée, puisque la société VM Stade 59 s'est substituée par avenant à la communauté d'agglomération. Dès lors, la limitation du champ de la clause exorbitante aux personnes publiques⁴⁰ confirmée récemment par le Tribunal des conflits⁴¹ aurait dû plier face à la règle de l'appréciation de la nature du contrat à la date de sa conclusion.

³⁹ TC, 12 fév. 2018, *SARL The Congres House*, n°4109.

⁴⁰ V. LAMY, « Le confinement organique de l'exorbitance », *AJDA*, 2021, p. 396.

⁴¹ TC, 2 nov. 2020, *Sté Eveba*, req. n°4196.