Cour administrative d'appel de Bordeaux, 3e chambre, 21 octobre 2026, n° 24BX01134

Source : https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000055022824

CAA de BORDEAUX, 3ème chambre (formation à 3), 21 octobre 2026, n° 24BX01134 Inédit au recueil Lebon

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

L'association Ada Feria Parentis a demandé au tribunal administratif de Pau d'annuler la mesure de résiliation de la convention de mise à disposition des arènes municipales datée du 13 juin 2019 et de condamner la commune de Parentis-en-Born à lui payer la somme de 120 000 euros en réparation de ses préjudices subis du fait de la résiliation abusive de la convention de mise à disposition des arènes à compter du 1er février 2021.

Par un jugement n° 2100415 du 18 mars 2024, le tribunal administratif de Pau a rejeté sa demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête et des mémoires enregistrés les 10 mai 2024, 12 septembre et 23 octobre 2025 et un mémoire récapitulatif produit le 5 décembre 2025 à la demande de la juridiction sur le fondement de l'article R. 611-8-1 du code de justice administrative, l'association Ada Feria Parentis, représentée par Me Solans, demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement du tribunal administratif de Pau du 18 mars 2024 ;

2°) d'annuler la mesure de résiliation de la convention de mise à disposition des arènes municipales datée du 13 juin 2019 et d'ordonner la reprise des relations contractuelles ;

3°) de condamner la commune de Parentis-en-Born à lui payer la somme de 120 000 euros en réparation de ses préjudices subis du fait de la résiliation abusive de la convention de mise à disposition des arènes à compter du 1er février 2021 ;

4°) de mettre à la charge de la commune de Parentis-en-Born le versement de la somme de 4 000 euros au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la convention ne peut pas être qualifiée de contrat de délégation de service public, dès lors qu'elle ne peut être regardée comme ayant participé à un service public et la mise en œuvre de novilladas n'est pas en soi un service public ; par ailleurs, la commune de Parentis-en-Born n'a pas respecté ses obligations pour régulariser sa convention, ni pour passer un nouveau contrat avec la société Tomefra à laquelle elle a fait appel avant de créer la régie, en méconnaissance des règles de publicité et de mise en concurrence; la convention doit être requalifiée en contrat de droit privé ;

- les arènes appartiennent au domaine privé de la commune car elles ne sont affectées que ponctuellement à l'usage du public et sont interdites d'accès hors des spectacles, tout en ne bénéficiant que d'un aménagement spécial ;

- aucun motif d'intérêt général ne justifiait la résiliation ;

- la décision de résiliation n'est pas motivée en méconnaissance des dispositions de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration ;

- elle est fondée à demander la somme de 75 000 euros au titre de son manque à gagner et la somme de 30 000 euros au titre de son préjudice financier résultant de la souscription d'engagements fermes auprès d'éleveurs de taureaux espagnols ;

- enfin, la résiliation du contrat ayant mis fin à son existence, elle est fondée à réclamer la somme de 45 000 euros au titre de son préjudice moral.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 5 septembre 2024, 10 octobre et 7 novembre 2025 et un mémoire récapitulatif produit le 9 décembre 2025 à la demande de la juridiction sur le fondement de l'article R. 611-8-1 du code de justice administrative, la commune de Parentis-en-Born, représentée par Me Sire, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de l'association Ada Feria Parentis la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les conclusions tendant à l'annulation de la décision du 24 décembre 2020 ne sont pas recevables car cette décision ne fait pas grief à l'association requérante, la résiliation de la convention ayant été décidée par une délibération du conseil municipal du 28 janvier 2021 ;

- les conclusions indemnitaires n'ont pas été précédées d'une demande préalable ;

- les moyens soulevés par l'association Ada Feria Parentis ne sont pas fondés.

Par une lettre du 23 septembre 2026, les parties ont été informées, en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que la décision à intervenir est susceptible d'être fondée sur un moyen relevé d'office tiré de la disparition de l'objet des conclusions de l'association Ada Feria Parentis tendant à l'annulation de la décision de résiliation et à la reprise des relations contractuelles dès lors que le contrat conclu avec la commune de Parentis-en-Born est arrivé à son terme.

Des observations en réponse à ce moyen relevé d'office, enregistrées les 24 et 25 septembre 2026, ont été présentées, d'une part, par l'association Ada Feria Parentis, et d'autre part, par la commune de Parentis-en-Born. Elles ont été communiquées.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de la commande publique ;

- le code général des collectivités territoriales ;

- le code général de la propriété des personnes publiques ;

- le code des relations entre le public et l'administration ;

- 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 De Paz, - les conclusions de Mme Jaouën, rapporteure publique - et les observations de Me Solans, avocat de l'association Ada Feria Parentis.

Considérant ce qui suit :

1. Dans le cadre de la féria de la Sen Bertomiu, organisée chaque année au mois d'août, la commune de Parentis-en-Born a conclu, le 11 janvier 2012, avec l'association Ada Feria Parentis, dont l'objet statutaire est notamment de développer l'aficion et la défense du toro de lidia et d'organiser à cet effet des spectacles taurins (corridas, novilladas, ...), une convention de mise à disposition de ses arènes et ses dépendances pour organiser des manifestations taurines pendant les fêtes. Cette convention a été renouvelée le 13 juin 2019, à compter du 1er janvier 2019 jusqu'au 31 décembre 2025. Par courrier du 24 décembre 2020, la maire de la commune de Parentis-en-Born a informé le président de cette association de sa décision d'inscrire à l'ordre du jour de la prochaine séance du conseil municipal la question de la résiliation pour motif d'intérêt général de cette convention du 13 juin 2019. Par

délibérations n° 21/05 et n° 21/06 du 28 janvier 2021, le conseil municipal de la commune de Parentis-en-Born a approuvé respectivement la reprise de l'activité des fêtes de la Sen Bertomiu en régie directe et la résiliation pour motif d'intérêt général, à compter du 1er février 2021, de la convention de mise à disposition du 13 juin 2019. Par décision du 4 février 2021, la maire de la commune de Parentis-en-Born a décidé de prononcer la résiliation pour motif d'intérêt général de cette convention. Par courrier du 29 janvier 2022, l'association Ada Feria Parentis a présenté en vain une demande indemnitaire préalable. L'association Ada Feria Parentis a alors saisi le tribunal administratif de Pau d'une demande visant d'une part, à contester la validité de la mesure de résiliation et à la reprise des relations contractuelles, et d'autre part, à obtenir la condamnation de la commune de Parentis-en-Born à réparer ses préjudices. L'association Ada Feria Parentis relève appel du jugement du 18 mars 2024 par lequel le tribunal administratif de Pau a rejeté ses demandes.

Sur les conclusions visant à contester la validité de la mesure de résiliation et tendant à la reprise des relations contractuelles :

2. D'une part, le juge du contrat, saisi par une partie d'un litige relatif à une mesure d'exécution d'un contrat, peut seulement, en principe, rechercher si cette mesure est intervenue dans des conditions de nature à ouvrir droit à indemnité. Toutefois, une partie à un contrat administratif peut, eu égard à la portée d'une telle mesure d'exécution, former devant le juge du contrat un recours de plein contentieux contestant la validité de la résiliation de ce contrat et tendant à la reprise des relations contractuelles. Il appartient au juge administratif, lorsqu'il est saisi de conclusions aux fins d'annulation d'une mesure de résiliation, de les regarder comme un recours de plein contentieux contestant la validité de la résiliation du contrat et tendant à la reprise des relations contractuelles.

3. D'autre part, le juge du contrat, saisi de conclusions tendant à la reprise des relations contractuelles présentées par un cocontractant de l'administration dont le contrat a fait l'objet d'une résiliation, constate un non-lieu à statuer sur ces conclusions lorsqu'il résulte de l'instruction que le terme stipulé du contrat est dépassé.

4. Il résulte de l'instruction que le terme du contrat conclu entre la commune de Parentis-en-Born et l'association Ada Feria Parentis était fixé au 31 décembre 2025. Par suite, les conclusions de l'association Ada Feria Parentis tendant à la reprise des relations contractuelles sont devenues sans objet.

Sur les conclusions indemnitaires :

En ce qui concerne le fondement de l'indemnisation :

S'agissant de l'appartenance des arènes et de ses dépendances au domaine public :

5. Avant l'entrée en vigueur, le 1er juillet 2006, du code général de la propriété des personnes publiques, l'appartenance d'un bien au domaine public était, sauf si ce bien était directement affecté à l'usage du public, subordonnée à la double condition que le bien ait été affecté au service public et spécialement aménagé en vue du service public auquel il était destiné. Il résulte de l'instruction que les arènes de Parentis-en-Born, qui comprennent une piste et des gradins, des talanquères, des refuges, des allées, des enclos, des locaux de l'infirmerie, des vestiaires, ainsi que des dépendances, sont la propriété de la commune. Il est constant qu'elles ont été affectées au service public culturel avant le 1er juillet 2006 et comportent des aménagements indispensables à cet usage. Enfin, il ne résulte pas de l'instruction que la commune de Parentis-en-Born aurait procédé à leur déclassement. Par suite, elles font parties du domaine public de la commune de Parentis-en-Born.

S'agissant de la nature de la convention conclue le 13 juin 2019 :

6. D'une part, aux termes de l'article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales : « Les collectivités territoriales, leurs groupements ou leurs établissements publics peuvent confier la gestion d'un service public dont elles ont la responsabilité à un ou plusieurs opérateurs économiques par une

convention de délégation de service public définie à l'article L. 1121-3 du code de la commande publique préparée, passée et exécutée conformément à la troisième partie de ce code. ». Aux termes de l'article L. 1121-3 du même code : « Un contrat de concession de services a pour objet la gestion d'un service. Il peut consister à concéder la gestion d'un service public. / Le concessionnaire peut être chargé de construire un ouvrage ou d'acquérir des biens nécessaires au service. / La délégation de service public mentionnée à l'article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales est une concession de services ayant pour objet un service public et conclue par une collectivité territoriale, un établissement public local, un de leurs groupements, ou plusieurs de ces personnes morales. ».

7. Lorsque des collectivités publiques sont responsables d'un service public, elles peuvent, dès lors que la nature de ce service n'y fait pas par elle-même obstacle, décider de confier sa gestion à un tiers. A cette fin, sauf si un texte en dispose autrement, elles doivent en principe conclure avec un opérateur, quel que soit son statut juridique et alors même qu'elles l'auraient créé ou auraient contribué à sa création ou encore qu'elles en seraient membres, associés ou actionnaires, un contrat de délégation de service public ou, si la rémunération de leur cocontractant n'est pas substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service, un marché public de service. Elles peuvent toutefois ne pas passer un tel contrat lorsque, eu égard à la nature de l'activité en cause et aux conditions particulières dans lesquelles il l'exerce, le tiers auquel elles s'adressent ne saurait être regardé comme un opérateur sur un marché concurrentiel.

8. L'existence d'une délégation de service public suppose de caractériser la volonté d'une personne publique d'ériger des activités d'intérêt général en mission de service public et d'en confier la gestion à un tiers, sous son contrôle. Les 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, sans exercer un droit de regard sur l'activité exercée par l'occupant, ne caractérisent pas une délégation de service public.

9. En outre, lorsqu'une personne privée exerce, sous sa responsabilité et sans qu'une personne publique en détermine le contenu, une activité dont elle a pris l'initiative, elle ne peut, en tout état de cause, être regardée comme bénéficiant de la part d'une personne publique de la dévolution d'une mission de service public. Son activité peut cependant se voir reconnaître un caractère de service public, alors même qu'elle n'a fait l'objet d'aucun contrat de délégation de service public procédant à sa dévolution, si une personne publique, en raison de l'intérêt général qui s'y attache et de l'importance qu'elle revêt à ses yeux, exerce un droit de regard sur son organisation et, le cas échéant, lui accorde, dès lors qu'aucune règle ni aucun principe n'y font obstacle, des financements.

10. D'autre part, aux termes de l'article L. 2122-1 du code général de la propriété des personnes publiques : « Nul ne peut, sans disposer d'un titre l'y habilitant, occuper une dépendance du domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article 1 (...) ». ». Aux termes du premier alinéa de l'article L. 2125-1 du même code: « Toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 donne lieu au paiement d'une redevance (...) ». Le huitième alinéa du même article prévoit toutefois, par dérogation à ce premier alinéa, que « l'autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public peut être délivrée gratuitement aux associations à but non lucratif qui concourent à la satisfaction d'un intérêt général ».

11. Enfin, aux termes de l'article L. 2144-3 du code général des collectivités territoriales : « Des locaux communaux peuvent être utilisés par les associations ou partis politiques qui en font la demande. / Le maire détermine les conditions dans lesquelles ces locaux peuvent être utilisés, compte tenu des nécessités de l'administration des propriétés communales, du fonctionnement des services et du maintien de l'ordre public. (...) ». Les arènes, propriété de la commune de Parentis-en-Born, constitue un local communal, au sens et pour l'application de ces dispositions.

12. Il résulte de l'instruction que la convention du 13 juin 2019, d'une durée de six ans, conclue entre l'association Ada Féria Parentis et la commune de Parentis-en-Born, a pour objet de mettre à

disposition de l'association Ada Féria Parentis les arènes municipales pour les manifestations taurines que l'association organise pendant la féria de la sen Bertomiu, sous sa responsabilité et dont elle en détermine le contenu. Il résulte des stipulations de cette convention que les parties au contrat ont défini conjointement les modalités de mise à disposition, à titre gratuit, des arènes et de leurs dépendances, notamment relativement à l'entretien général des arènes, à la sécurité des bâtiments, à la veille technique des installations du vendredi soir jusqu'au dimanche soir à l'issue du spectacle ainsi qu'au personnel municipal affecté au fonctionnement des arènes pendant les manifestations. Elles ont aussi déterminé les modalités d'organisation de ces manifestations, notamment relativement aux moyens de secours déployés et à la présence de la police municipale pour veiller au maintien de l'ordre public et ont fixé leurs droits et obligations respectifs à cet effet, dans le but d'assurer la conservation du domaine et le bon déroulement des manifestations taurines dans le respect du règlement de l'Union des villes taurines de France, l'article 16 de ladite convention stipulant à cet égard que ce règlement s'applique à titre supplétif, dans le silence de la convention, à tout litige relatif à son exécution. Il ne résulte pas de l'instruction, ni des termes de cette convention qu'au moment de sa conclusion, la commune de Parentis-en-Born assumait la responsabilité d'un service public, ni même qu'elle ait entendu par cette convention, organiser et contrôler l'activité d'un service public. Ainsi, cette convention ne peut être regardée comme ayant confié à l'association Ada Feria Parentis la gestion d'un service public mais a principalement pour objet de l'autoriser à utiliser les arènes municipales pendant la féria de Sen Bertomiu. Dès lors, ni la circonstance que l'association Ada Feria Parentis perçoive les recettes des guichets le jour de chaque novillada et des locations ainsi que les recettes de la vente des novillos à l'issue des manifestations, ni le fait que la commune, en raison de l'intérêt général qui s'y attache et de l'importance que revêtent les spectacles taurins pendant la féria de Sen Bertomiu, finance deux envois postaux, l'impression des supports publicitaires, l'animation musicale avec le concours de l'orchestre de la ville et les frais auprès de la SACEM, l'organisation de la présentation de la féria, deux publicités dans le journal Sud-Ouest, les frais liés à l'infirmerie des arènes et le repas éventuels de midi avant la novillada du samedi et du dimanche, ni d'ailleurs le motif fondant la mesure de résiliation contestée, n'ont d'incidence sur la qualification de la convention. Par suite, la convention du 13 juin 2019 s'analyse non comme une délégation de service public, ainsi que l'a estimé le tribunal administratif, mais comme une convention d'occupation du domaine public.

En ce qui concerne l'indemnisation des préjudices subis :

S'agissant du principe d'indemnisation :

13. Aux termes de l'article L. 2122-3 du code général de la propriété des personnes publiques : « L'autorisation mentionnée à l'article L. 2122-1 présente un caractère précaire et révocable ».

14. Si l'autorité domaniale peut mettre fin avant son terme à un contrat portant autorisation d'occupation du domaine public pour un motif d'intérêt général et en l'absence de toute faute de son cocontractant, ce dernier est toutefois en droit d'obtenir, le cas échéant dans les conditions prévues par ce contrat, réparation du préjudice direct, matériel et certain résultant de la résiliation de cette convention, tel que la perte des bénéfices découlant d'une occupation du domaine conforme aux prescriptions de la convention et des dépenses exposées pour l'occupation normale du domaine et qui auraient dû être couvertes au terme de cette occupation.

15. Il résulte de l'instruction que, par délibérations n° 21/05 et n° 21/06 du 28 janvier 2021, le conseil municipal de la commune de Parentis-en-Born a approuvé la reprise de l'organisation des manifestations taurines pendant la féria de la Sen Bertomiu en régie directe. Ce motif d'intérêt général suffisait à justifier la résiliation pour motif d'intérêt général de la convention de mise à disposition des arènes municipales du 13 juin 2019. Dès lors, et en l'absence de faute, l'association Ada Feria Parentis est en droit d'obtenir réparation des préjudices subis en lien avec la mesure de résiliation de cette convention.

S'agissant du montant de l'indemnisation :

16. Si l'association Ada Feria Parentis soutient d'abord avoir souscrit, avant la résiliation de la convention de 13 juin 2019, des engagements fermes auprès d'éleveurs de taureaux espagnols dont elle était tenue au paiement pour un montant de 30 000 euros, elle se borne à cet égard à produire des courriers de réservation pour les novilladas de 2021 sans justifier du paiement effectif des sommes qu'elle demande à ce titre. Par suite, ce préjudice n'est pas établi.

17. L'association requérante demande ensuite l'indemnisation de ses pertes de bénéfices, évaluées à 75 000 euros sur la période du contrat restant à courir, soit pendant cinq ans, sur la base de 15 000 euros de bénéfices par an. Toutefois, il résulte des fiches « bilan de novilladas féria », qu'elle a produites, que seuls ses gains des années 2014 et 2015 ont été supérieurs à 15 000 euros. En défense, la commune produit la demande de subvention déposée par l'association pour l'organisation des fêtes en 2020, dans laquelle elle a déclaré avoir réalisé un résultat financier déficitaire de 6 032,20 euros en 2017, un résultat financier déficitaire de 19 467,51 euros en 2018 et un résultat financier bénéficiaire de 378,89 euros en 2019. Dans ces conditions, et compte-tenu de ces éléments, la perte de bénéfices subis par l'association n'est pas établie.

18. Enfin, contrairement à que prétend l'association requérante, la résiliation de la convention du 13 juin 2019 n'a pas pour conséquence d'entraîner sa disparition, dès lors que son objet statutaire lui permet de mener d'autres activités, sans restriction de lieu. Par suite, le préjudice moral n'est pas établi.

19. Il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il soit besoin d'examiner les fins de non-recevoir opposées en appel, que l'association Ada Feria Parentis n'est pas fondée à se plaindre de ce que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Pau a rejeté sa demande.

Sur les frais liés au litige :

20. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la commune de Parentis-en-Born, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que l'association Ada Feria Parentis demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens. Il y a lieu, en revanche, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de l'association requérante une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par la commune de Parentis-en-Born et non compris dans les dépens.

DECIDE :

Article 1er : Il n'y a plus lieu de statuer sur les conclusions de l'association Ada Feria Parentis tendant à la reprise des relations contractuelles.

Article 2 : Le surplus de la requête de l'association Ada Feria Parentis est rejetée.

Article 3 : L'association Ada Feria Parentis versera à la commune de Parentis-en-Born une somme de 1 500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à l'association Ada Feria Parentis et à la commune de Parentis-en-Born.

Délibéré après l'audience du 1er octobre 2026, à laquelle siégeaient :

- Mme Butéri, présidente de chambre, - Mme De Paz, présidente-assesseure, - Mme Gaillard, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 21 octobre 2026.

La rapporteure, D. DE PAZ

La présidente, K. BUTÉRI

La greffière, A. DETRANCHANT

La République mande et ordonne au préfet des Landes en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.