

● Appels à manifestation d'intérêt et offres spontanées : mode d'emploi - L'exemple des activités sportives

Les activités sportives investissent de plus en plus l'espace public : équipements de proximité, bases nautiques, structures sportives de plage, parcours de sport santé, fan-zones, événements ponctuels.

Dès lors que ces usages dépassent le simple droit d'usage de tous et comportent une dimension économique, ils supposent un titre d'occupation du domaine public et, depuis la réforme du Code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), une publicité et, en principe, une procédure de sélection préalable.

L'appel à manifestation d'intérêt (AMI) est devenu un cadre incontournable pour organiser cette sélection, que l'initiative vienne de la personne publique (AMI «classique») ou de l'opérateur (manifestation d'intérêt spontanée).

Pour aider les acteurs du monde du sport à développer leurs projets sur le domaine public, il convient de comprendre la raison d'être de ces AMI (1.) et d'esquisser un mode d'emploi pour présenter leurs projets aux collectivités (2).

1. Pourquoi des AMI pour les activités sportives sur le domaine public ?

1.1 L'exploitation d'une activité économique nécessite un titre d'occupation

Tout projet sportif qui privatise ou organise l'usage d'un espace public doit reposer sur un titre d'occupation du domaine public dès lors que « *Nul ne peut, sans disposer d'un titre l'y habilitant, occuper une dépendance du domaine public (...) ou l'utiliser dans des limites dépassant le droit d'usage qui appartient à tous* »¹.

Dans la pratique, la plupart des projets sportifs sur l'espace public comportent une dimension économique (adhésions, cours, billetterie, location de matériel, restauration, sponsoring, boutiques...), y compris lorsqu'ils sont portés par des associations.

Cette dimension est décisive, car elle déclenche un régime de sélection renforcé.

En effet, lorsque le titre permet à son titulaire d'occuper ou d'utiliser le domaine public en vue d'une exploitation économique, l'autorité compétente organise librement une procédure de sélection préalable comportant des mesures de publicité permettant aux candidats potentiels de se manifester².

D'ailleurs des clauses d'un contrat prévoyant une jouissance perpétuelle ou exclusive d'équipements sportifs ne peuvent être opposées à la collectivité qui doit régulièrement remettre en concurrence les titres d'occupation³.

Parallèlement, le Code du sport consacre le sport comme d'intérêt général⁴ et comme une dimension nécessaire des politiques publiques (égalité des chances, santé, cohésion sociale, développement durable). Les personnes publiques sont donc encouragées à utiliser leur domaine pour favoriser la pratique sportive, mais sans s'affranchir des principes de transparence et d'égalité de traitement.

¹ Article L. 2122-1 du CG3P.

² Article L. 2122-1-1 du CG3P.

³ CE, 8 novembre 2019, *Association Club seynoïis multisport*, n°421491.

⁴ Article L. 100-1 du code du sport.

Conséquence : un opérateur qui souhaite exploiter une base nautique, un complexe de padel urbain, des structures sportives de plage ou une fan-zone sportive payante ne peut, dans la plupart des cas, obtenir une simple autorisation «de gré à gré» sans publicité ni sélection.

1.2 AMI «classique» et manifestation d'intérêt spontanée : deux portes d'entrée pour les projets sportifs

(i) L'AMI à l'initiative de la collectivité

La collectivité (ou l'établissement public gestionnaire du domaine) peut, de sa propre initiative, lancer un AMI pour identifier des porteurs de projets sportifs :

- exploitation ou réhabilitation d'un équipement existant (courts, halle, skatepark, base de loisirs) ;
- création d'installations nouvelles sur un parc, une promenade, une plage, un quai, un parvis de stade ;
- organisation récurrente ou saisonnière d'événements sportifs.

L'AMI est alors la modalité pratique de la «procédure de sélection préalable» imposée par l'article L. 2122-1-1 du CG3P. Il permet :

- de rendre publique la volonté de valoriser un site à des fins sportives ;
- de cadrer les objectifs (sportifs, sociaux, environnementaux, financiers) ;
- de recueillir plusieurs projets, puis de sélectionner celui qui présente le meilleur équilibre entre intérêt général et viabilité économique.

Lorsque le projet consiste en une véritable concession de service public sportif (gestion globale d'un centre aquatique, d'un stade, d'un service balnéaire...), s'appliquent en outre les règles du Code de la commande publique sur les concessions⁵.

L'AMI doit respecter les principes d'impartialité et de transparence, et permettre aux candidats potentiels de se manifester⁶.

(ii) La manifestation d'intérêt spontanée à l'initiative d'un acteur du sport

De nombreux projets émergent aujourd'hui d'une initiative d'opérateur (association, club, société sportive, fédération, organisateur d'événements) : installation d'un parcours sportif innovant dans un parc, proposition d'exploiter une base nautique ou un city-stade, animation sportive de plage, etc.

Ces situations relèvent de l'article L. 2122-1-4 du CG3P relatif à la manifestation d'intérêt spontanée, qui impose à l'autorité compétente pour délivrer le titre de vérifier « l'absence de toute autre manifestation d'intérêt concurrente »⁷.

Autrement dit, même lorsque l'idée vient d'un acteur du sport, la collectivité :

- doit organiser une publicité suffisante (souvent un mini-AMI ou un avis d'information) ;
- ne peut attribuer directement l'autorisation qu'après avoir laissé aux éventuels concurrents la possibilité de se manifester⁸.

La jurisprudence a précisé qu'une dérogation est possible lorsque le titre est délivré à une personne publique dont la gestion est soumise à la surveillance directe de l'autorité compétente : dans ce cas, ni la procédure de sélection prévue à l'article L. 2122-1-1, ni l'exigence de publicité de l'article L. 2122-1-4 ne sont applicables⁹. Cette situation est toutefois particulière et ne concerne qu'assez rarement les projets sportifs portés par des opérateurs privés ou associatifs.

1.3 Les règles communes aux AMI et manifestation spontanée

Plusieurs règles du CG3P s'imposent, quel que soit le vecteur, AMI ou manifestation spontanée :

- **Temporalité** : L'occupation ou l'utilisation du domaine public ne peut être que temporaire. Sa durée doit être fixée de façon à ne pas restreindre la concurrence au-delà de ce qui est

⁵ Article L.2122-6 du CG3P.

⁶ CE, 10 juillet 2020, *Société Paris Tennis*, n° 434582 ; CE, 8 mars 2023, *Association Les Amis des Tuileries*, n° 462550.

⁷ Article L. 2122-1-4 du CG3P : « Lorsque la délivrance du titre (...) intervient à la suite d'une manifestation d'intérêt spontanée, l'autorité compétente doit s'assurer au préalable par une publicité suffisante, de l'absence de toute autre manifestation d'intérêt concurrente ».

⁸ CE, 8 mars 2023, *Association Les Amis des Tuileries*, précité.

⁹ Conseil d'État, 5 février 2025, *Association Sites et Monuments*, n° 491584.

nécessaire, tout en permettant l'amortissement des investissements projetés et une rémunération équitable¹⁰. En pratique, les titres délivrés pour des occupations sans investissement significatif de la part du titulaire sont généralement conclus pour des durées courtes de l'ordre de 1 à 3 ans mais peuvent aller jusqu'à 15 ans voire plus en cas d'investissement nécessitant d'être amortis sur une période plus longue.

- **Précarité / révocabilité** : le titre d'occupation présente, en principe, un caractère précaire et révocable¹¹. Concrètement, l'autorité gestionnaire peut mettre fin à l'autorisation pour tout motif légitime tel que la bonne gestion du domaine (réaffectation du domaine, travaux, recomposition de l'offre, meilleure valorisation du domaine, etc.) ou encore les manquements de l'occupant à ses obligations contractuelles (manquements répétés, non-paiement de la redevance, etc.). Aucune indemnisation n'est alors due à l'occupant, excepté lorsqu'il est titulaire de droits réels auquel cas il a droit à être indemnisé du préjudice direct, matériel et certain né de l'éviction anticipée¹².
- **Redevance**¹³ : toute occupation ou utilisation du domaine public donne lieu, sauf exceptions, au paiement d'une redevance. Des gratuités peuvent être décidées, en particulier au profit d'associations à but non lucratif qui concourent à un intérêt général, mais elles doivent être justifiées¹⁴.

Pour les projets sportifs, ces constantes ont des conséquences directes : un projet lourd en investissements (structures fixes, vestiaires, tribunes, bâtiments) ne peut être viable que si la durée du titre, le niveau de redevance et les risques liés à la précarité sont anticipés et compatibles avec le modèle économique.

2. Mode d'emploi pour les acteurs du sport : construire une offre spontanée « AMI-compatible » et crédible

Les acteurs du sport souhaitant proposer une offre spontanée devront structurer leur projet en amont (2.1), le présenter dans le cadre d'un dossier (2.2) et le finaliser en sécurisant les principales clauses du titre d'occupation (2.3).

2.1 Structurer le projet en amont pour présenter une offre spontanée

Afin d'approcher une collectivité avec une offre spontanée, il est nécessaire de «tester» le projet sous trois angles :

- **Juridique**
 - o Le site visé relève-t-il bien du **domaine public** (parc, promenade, plage, stade, halle publique, parvis, trottoir, quai, etc.) au sens du CG3P ?
 - o L'activité correspond-elle à une **exploitation économique** (même associative), au sens de l'article L. 2122-1-1 du CG3P (adhésions, billetterie, location, restauration, sponsoring...) ?
- **Politique / stratégique**
 - o À quels besoins identifiés du territoire le projet répond-il (sport santé, jeunesse, féminisation des pratiques, parasport, animation touristique, occupation d'un espace peu utilisé, etc.) ?
 - o En quoi s'inscrit-il dans les finalités d'intérêt général assignées au sport (santé, cohésion sociale, égalité d'accès, développement durable) ?
- **Technique / économique**
 - o Quelle est la surface d'occupation nécessaire, et pour quelle durée (événement ponctuel, saison, exploitation à l'année) ?

¹⁰ Article L. 2122-2 du CG3P.

¹¹ Article L2122-3 du CG3P.

¹² Articles L. 2122-9 du CG3P (pour le domaine public de l'Etat) et L.1311-7 du CGCT (pour le domaine public des collectivités territoriales).

¹³ CAA Bordeaux, 17 février 2022, 20BX00232 : pour une affaire où l'association exploitant un stand de tir s'est vue délivrée un titre exécutoire pour le paiement de la redevance alors qu'elle pensait pouvoir occuper le domaine public communal à titre gratuit.

¹⁴ Article L. 2125-1 du CG3P.

- Quel est le niveau d'investissement (installations démontables ou durables) et quelles sont les charges d'exploitation ?
- Quel niveau de redevance domaniale pourrait être supportable, compte tenu du modèle économique ?

Ce travail préparatoire a pour objet de définir le projet qui sera soumis à la collectivité et de constituer un dossier qui devra comprendre notamment :

- une **présentation du concept sportif** : type(s) de pratique (sports collectifs, sports de glisse, sports de plage, sport santé, etc.), niveaux de pratique (initiation, loisir, compétition), publics ciblés (jeunes, familles, seniors, publics spécifiques, touristes), éventuels liens avec les fédérations et clubs locaux ;
- une **description du site visé et des besoins d'occupation** : localisation et périmètre approximatif, emprise souhaitée, périodes d'occupation (année entière, saison, créneaux horaires), impacts sur les usages existants (promenades, autres sports, vie de quartier) et mesures de cohabitation envisagées ;
- un **modèle économique synthétique** : investissements prévus et durée d'amortissement, modalités de financement, principales charges (encadrement sportif, maintenance, assurances, énergie), sources de revenus et capacité à verser une redevance tout en maintenant une offre accessible ;
- des **engagements relatifs à l'intérêt général de la pratique sportive proposée** : créneaux réservés ou conditions spécifiques pour les clubs, les écoles, les publics éloignés du sport, engagements en matière d'égalité (âge, genre, handicap, etc.), le cas échéant, articulation avec les politiques et événements locaux (plan sport santé, projet sportif territorial, JO, grands événements) ;
- un **volet environnemental** : choix des matériaux et des équipements, gestion du bruit, des déchets, de l'eau et de l'énergie, compatibilité avec d'éventuelles protections (littoral, patrimoine, biodiversité).

Le dossier visera à donner à la collectivité une compréhension claire du projet. Il doit également lui permettre de respecter ses obligations de transparence et d'égalité, tout en démontrant que des opérateurs du secteur sont disposés à s'engager dans une démarche partenariale.

2.2 Pendant l'AMI : se positionner comme l'offre de référence

Si le projet présenté retient l'intérêt de la collectivité, cette dernière devra vérifier « l'absence de toute autre manifestation d'intérêt concurrente ».

Deux configurations sont alors possibles sur la base de la publicité réalisée par la collectivité :

- soit aucune manifestation d'intérêt concurrente n'est présentée : le titre d'occupation peut être délivré à l'opérateur ayant remis une offre spontanée ;
- soit un autre opérateur se manifeste : alors la collectivité devra analyser et comparer les différents projets sur la base de critères de sélection (parfois hiérarchisés ou pondérés), dans le respect des principes de liberté d'accès, d'égalité de traitement et de transparence.

2.3 Après l'AMI : négocier et sécuriser le titre d'occupation

Lorsque le projet est retenu, il doit être concrétisé par un titre d'occupation prenant la forme d'une AOT ou d'une COT (selon que le titre est délivré de manière unilatérale ou dans le cadre d'un contrat) ou encore d'un bail emphytéotique administratif. Une vigilance particulière devra être portée sur :

- la **durée de l'occupation**, à déterminer en fonction de la durée d'amortissement des investissements et (ii) l'exigence de ne pas restreindre la concurrence au-delà de ce qui est nécessaire ;
- la **redevance**, qui doit prendre en compte les avantages de toute nature retirés de l'occupation, les obligations de service imposées, le caractère saisonnier éventuel de l'activité ;

- les **obligations de service** (horaires, créneaux dédiés, niveaux de service, qualité d'accueil, engagements sociaux et environnementaux).

La précarité et la révocabilité du titre doivent également être intégrées dans la gestion du risque : choix d'installations modulaires, clauses encadrant les conditions de retrait anticipé lorsqu'il ne résulte pas d'un manquement, réflexion sur la transférabilité éventuelle d'une partie des équipements.

* * *

Marie Paquier (Counsel - Droit public des affaires) – BCTG Avocats