

TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE PARIS

N° 2323676/4-1

---

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSOCIATION DE DEFENSE DE MONTMARTRE  
ET DU 18ème ARRONDISSEMENT et autres

---

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme ... ..  
Rapporteure

---

Le tribunal administratif de Paris

M. ... ..  
Rapporteur public

---

(4ème section – 1ère chambre)

Audience du 23 avril 2026  
Décision du 18 mai 2026

---

24-01-02-01-01

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés les 6 octobre 2023, 17 novembre 2023 et 31 janvier 2025, l'association de défense de Montmartre et du 18ème arrondissement, France Nature Environnement Paris, M. K... , Mme L... , Mme U... , M. T... , Mme J... , Mme R... , M. O... , M. B... , M. E... , Mme W... , M. C... , Mme N... , Mme A... , Mme I... , M. Q... et M. F... , représentés par la SCP Piwnica & Moliné, demandent au tribunal :

1°) d'annuler la convention d'occupation temporaire du domaine public non constitutive de droits réels conclue le 25 juillet 2023 entre la Ville de Paris et la SAS Fremosc portant sur la parcelle cadastrée section AT n° 88 sise 17, avenue Junot dans le 18ème arrondissement de Paris, ou à tout le moins de la résilier ;

2°) de mettre solidairement à la charge de la Ville de Paris et de la société Fremosc une somme de 6 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent, dans le dernier état de leurs écritures, que :

- la convention litigieuse est entachée d'incompétence dès lors que son signataire ne justifie pas d'une délégation de signature de la part de la maire de Paris ;
- elle méconnaît les dispositions de l'article L. 2121-1 du code général de la propriété des personnes publiques en ce qu'elle ne permet pas un usage du domaine public compatible avec sa destination ;
- elle ne comprend pas de garanties effectives s'agissant du contrôle du propriétaire ;
- elle méconnaît les dispositions des articles L. 2125-1 et L. 2125-3 du code général de la propriété des personnes publiques en ce qu'elle prévoit une redevance manifestement sous-évaluée au regard des avantages procurés à l'occupant, et dont les bases de calcul sont imprécises ;

- elle est entachée d'erreur de droit dès lors que le montant de l'astreinte fixé en cas de non-restitution des lieux après les douze années prévues par la convention est de seulement 170 euros par jour soit 62 050 euros par an ;

- elle méconnaît les dispositions de l'article L. 621-30 du code du patrimoine dès lors qu'elle n'a pas été précédée de l'avis de l'architecte des bâtiments de France.

Par un mémoire en défense, enregistré le 31 octobre 2024, la SAS Fremosc, représentée par la SCP Lyon-Caen & Thiriez, conclut :

1°) au rejet de la requête ;

2°) à ce que les requérants lui versent solidairement une somme de 6 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- à titre principal, la requête est irrecevable dès lors que les requérants ne justifient pas de leur qualité et de leur intérêt à agir ;

- à titre subsidiaire, les moyens invoqués par les requérants ne sont pas fondés.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 30 janvier 2025 et 21 février 2025, la Ville de Paris, représentée par Me ..., conclut :

1°) au rejet de la requête ;

2°) à ce qu'il soit mis à la charge des requérants le versement d'une somme de 2 500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- à titre principal, la requête est irrecevable dès lors que les requérants ne justifient pas de leur qualité et de leur intérêt à agir ;

- les moyens invoqués par les requérants ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

- le code général de la propriété des personnes publiques ;

- le code du patrimoine ;

- 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 ...,

- les conclusions de M. ..., rapporteur public,

- les observations de Me ... pour les requérants,

- les observations de Me ... pour la société Fremosc,

- et celles de Me ... pour la Ville de Paris.

Considérant ce qui suit :

1. La Ville de Paris a fait l'acquisition en 1966 de la parcelle cadastrée section AT n° 88 dans le 18ème arrondissement, située entre l'avenue Junot et la rue Lepic et accessible par la voie privée M18. Cette parcelle est occupée, sans droit ni titre depuis 1971, par l'association Club Lepic Abbesses Pétanque qui y a construit neuf terrains de pétanque ainsi qu'un bâtiment à usage de buvette. Le 30 septembre 2022, la Ville de Paris a publié un appel à manifestation d'intérêt pour

l'occupation de ce terrain, suivant le vœu émis par le conseil d'arrondissement d'une « ouverture gratuite et libre du terrain à la population et aux associations du quartier » et de « préserver une pratique sportive variée, accessible à tous, et dans un dialogue retrouvé avec les riverains du passage ». A l'issue de la procédure de sélection, l'offre de la SAS Fremosc a été retenue. La maire de Paris a signé avec cette dernière une convention d'occupation du domaine public non constitutive de droits réels le 25 juillet 2023. Par la présente requête, l'association de défense de Montmartre et du 18ème arrondissement et d'autres requérants demandent au tribunal l'annulation de cette convention.

Sur les conclusions en contestation de la validité du contrat :

2. En premier lieu, la convention litigieuse du 25 juillet 2023 a été signée par M. P..., directeur de l'attractivité et de l'emploi, qui bénéficiait d'une délégation par un arrêté du 10 mars 2022, publié au bulletin officiel de la Ville de Paris du 18 mars 2022, à l'effet de signer, « tous arrêtés, actes, décisions, contrats (...) préparés par les services placés sous son autorité, y compris les actes énumérés à l'article L. 2122-22 du CGCT pour lesquels le Conseil de Paris a donné délégation à la Maire de Paris ». Par suite, le moyen tiré de l'incompétence du signataire de l'acte attaqué doit être écarté.

3. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 621-30 du code du patrimoine : « I. – Les immeubles ou ensembles d'immeubles qui forment avec un monument historique un ensemble cohérent ou qui sont susceptibles de contribuer à sa conservation ou à sa mise en valeur sont protégés au titre des abords. / (...) II. – La protection au titre des abords s'applique à tout immeuble, bâti ou non bâti, situé dans un périmètre délimité par l'autorité administrative dans les conditions fixées à l'article L. 621-31. (...) En l'absence de périmètre délimité, la protection au titre des abords s'applique à tout immeuble, bâti ou non bâti, visible du monument historique ou visible en même temps que lui et situé à moins de cinq cents mètres de celui-ci. (...) » Aux termes de l'article L. 621-32 du même code : « Les travaux susceptibles de modifier l'aspect extérieur d'un immeuble, bâti ou non bâti, protégé au titre des abords sont soumis à une autorisation préalable. L'autorisation peut être refusée ou assortie de prescriptions lorsque les travaux sont susceptibles de porter atteinte à la conservation ou à la mise en valeur d'un monument historique ou des abords ».

4. Les requérants soutiennent que la convention litigieuse aurait dû être précédée de l'avis de l'architecte des bâtiments de France. Toutefois, cette dernière a uniquement pour objet d'autoriser la société Fremosc à occuper une dépendance du domaine public sans autoriser la réalisation de travaux ayant pour effet de modifier l'état des immeubles. En tout état de cause, il ne résulte pas de l'instruction que le terrain dont l'occupation est autorisée serait protégé au titre des abords. Par suite, le moyen tiré du vice de procédure doit être écarté comme inopérant.

5. En troisième lieu, aux termes de l'article L. 2121-1 du code général de la propriété des personnes publiques : « Les biens du domaine public sont utilisés conformément à leur affectation à l'utilité publique. Aucun droit d'aucune nature ne peut être consenti s'il fait obstacle au respect de cette affectation ». L'article L. 2122-1 du même code dispose que : « 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 L. 1 ou l'utiliser dans des limites dépassant le droit d'usage qui appartient à tous ». Aux termes de l'article L. 2122-2 du même code : « L'occupation ou l'utilisation du domaine public ne peut être que temporaire ». Enfin, aux termes de l'article L. 2122-3 de ce code : « L'autorisation mentionnée à l'article L. 2122-1 présente un caractère précaire et révoquant ». Il résulte de ces dispositions que si l'autorité chargée de la gestion du domaine public peut autoriser une personne privée à occuper une dépendance de ce domaine en vue, notamment, d'y exercer une activité économique, une telle autorisation, précaire et révoquant, doit être compatible avec l'affectation et la conservation de ce domaine.

6. En l'espèce, la parcelle dont l'occupation est autorisée par la convention litigieuse est une dépendance du domaine public de la Ville de Paris destinée à être affectée à l'usage du public. Conformément à cette affectation, la convention litigieuse précise à son article 11 que l'usage principal du terrain est la création d'un jardin ouvert au public tous les jours de 8 heures à 19 heures ainsi que la mise en place d'activités de loisirs et pédagogiques en lien avec le jardin. La note d'intention, à laquelle renvoie la convention et qui est annexée à cette dernière, précise les différentes activités qui se tiendront dans le jardin. Si l'occupant est également autorisé à installer une buvette, et à organiser la tenue d'un marché alimentaire et d'évènements ponctuels, ce n'est qu'à titre complémentaire ou accessoire et la note d'intention précise la superficie de cette buvette, les modalités d'organisation du marché et le type d'évènement pouvant être tenu à partir de 19 heures. Plus globalement, la note comprend un programme précis d'activités qui se tiendront du lundi au vendredi, sachant qu'aucune activité n'aura lieu en janvier et février, période durant laquelle le site sera au repos. Le contrat n'avait par ailleurs pas à faire mention de l'ensemble des législations applicables aux travaux qui seront entrepris par l'attributaire et notamment les règles du plan local d'urbanisme ou celles résultant du classement de la parcelle par un décret du 27 novembre 1991. Enfin, si les requérants soutiennent que les sous-occupations sont trop largement envisagées, la convention prévoit au paragraphe 3 de l'article 11 qu'elles doivent être conformes à l'affectation du terrain et faire l'objet d'un agrément de la Ville de Paris. Par suite, le moyen tiré de ce que la convention n'est pas compatible avec l'affectation du domaine doit être écarté.

7. En quatrième lieu, il appartient à l'autorité chargée de la gestion du domaine public de fixer, tant dans l'intérêt de ce domaine et de son affectation que dans l'intérêt général, les conditions auxquelles elle entend subordonner les autorisations d'occupation.

8. En l'espèce, les requérants soutiennent que la personne publique ne prévoit pas un encadrement suffisamment précis de l'occupation privative de la dépendance du domaine public. Toutefois, il ressort également des stipulations de la convention que la Ville de Paris doit approuver les ouvrages et installations nécessaires à l'exercice de l'activité de la société Fremosc, agréer les sous-occupants, être tenue informée des conditions d'exécution de la convention et être destinataire de l'ensemble des documents attestant de la bonne réalisation des aménagements. Elle peut en outre demander la démolition des ouvrages ne respectant pas les obligations de l'occupant ainsi que résilier le contrat pour faute en raison, notamment, du non-respect des clauses du contrat. A cet égard, la Ville de Paris pourra sanctionner le non-respect du caractère accessoire de certaines activités. Par suite, le moyen tiré de l'insuffisance de contrôle de la Ville de Paris doit être écarté.

9. En cinquième lieu, aux termes de l'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques : « Toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 donne lieu au paiement d'une redevance (...) ». Aux termes de l'article L. 2125-3 du même code : « 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 ».

10. Les requérants soutiennent que le montant de la redevance est sous-évalué dès lors qu'il ne prend pas en compte l'ensemble des avantages procurés par l'occupation du domaine public et que le contrat ne comprend aucune clause d'indexation ou de révision. Toutefois, d'une part, il résulte de l'instruction que le montant de la redevance correspond au montant proposé par la société Fremosc lors de la procédure de mise en concurrence, montant le plus élevé par rapport aux autres offres soumises à la Ville de Paris. En outre, contrairement à ce que soutiennent les requérants, aucun principe ne prévoit que le montant de la redevance doit être décomposé en part fixe et en part variable, ni qu'il doit pouvoir être révisé au cours de la convention. Par ailleurs, il ressort de l'extrait de l'offre financière que la redevance a été calculée en tenant compte des investissements prévus pour un montant global de 682.900 euros sur 12 ans et du chiffre d'affaires généré tant par les activités qui auront lieu au sein du jardin, telles que décrites au point 6 du présent jugement,

que par le surcroît d'activité généré au sein de l'hôtel particulier de Montmartre, hôtel restaurant géré par l'attributaire à proximité immédiate du jardin. Dans son plan d'affaires, le titulaire de la convention anticipe un résultat net d'exploitation mesuré de 11.015 euros au 1er exercice, de 41.809 au 2ème exercice, de 47 667 au 3ème exercice et de 55.213 euros à compter du 4ème exercice d'exploitation. Par suite, les requérants ne sont en tout état de cause pas fondés à soutenir que la Ville de Paris a commis une erreur de droit et une erreur manifeste d'appréciation sur les éléments pris en compte pour calculer la redevance et sur son montant.

11. En sixième lieu, une commune est fondée à réclamer à l'occupant sans titre de son domaine public, au titre de la période d'occupation irrégulière, une indemnité compensant les revenus qu'elle aurait pu percevoir d'un occupant régulier pendant cette période. A cette fin, elle doit rechercher le montant des redevances qui auraient été appliquées si l'occupant avait été placé dans une situation régulière, soit par référence à un tarif existant, lequel doit tenir compte des avantages de toute nature procurés par l'occupation du domaine public, soit, à défaut de tarif applicable, par référence au revenu, tenant compte des mêmes avantages, qu'aurait pu produire l'occupation régulière de la partie concernée du domaine public communal.

12. En l'espèce, la convention d'occupation du domaine public litigieuse prévoit à son article 18.2 relatif aux conditions de libération du bien que l'occupant, à défaut de restituer le bien libre de toute location ou occupation au terme de la convention, sera tenu de payer par jour de retard, sans mise en demeure préalable, une indemnité égale à 170 euros par jour, ce qui correspond environ au montant journalier de la redevance d'occupation domaniale fixée par la convention. Ce faisant, ces stipulations se bornent à retranscrire le droit de la Ville de Paris à réclamer à l'occupant sans titre de son domaine public une indemnité compensant les revenus qu'elle aurait pu percevoir d'un occupant régulier pendant cette période. En fixant cette indemnité en référence au montant de la redevance d'occupation domaniale fixée par la convention, qui correspond, ainsi qu'il a été dit au point 10, aux avantages de toute nature procurés par l'occupation du domaine public, la Ville de Paris n'a commis aucune erreur de droit.

13. Il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il soit besoin d'examiner les fins de non-recevoir soulevées en défense, que les conclusions en contestation de la validité de la convention d'occupation du domaine public du 25 juillet 2023 doivent être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

14. 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 Ville de Paris et de la société Fremosc, qui ne sont pas la partie perdante dans la présente instance, la somme demandée par les requérants au titre des frais exposés par eux et non compris dans les dépens.

15. Il y a lieu, en revanche, de faire application de ces dispositions et de mettre solidairement à la charge des requérants les sommes de 1 800 euros à verser à la Ville de Paris, d'une part, et à la société Fremosc, d'autre part.

D E C I D E :

Article 1er : La requête de l'association de défense de Montmartre et du 18ème arrondissement et autres est rejetée.

Article 2 : Les requérants verseront à la Ville de Paris et à la société Fremosc les sommes de 1 800 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à l'association de défense de Montmartre et du 18ème arrondissement, représentant unique des requérants, à la Ville de Paris et à la SAS Fremosc.

Délibéré après l'audience du 23 avril 2026, à laquelle siégeaient :

Mme ... .., présidente,  
M. ... .., premier conseiller,  
Mme ... .., première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 18 mai 2026.

La rapporteure,

Le président,

La greffière,

La République mande et ordonne au préfet de la région d'Ile-de-France, préfet de Paris, en ce qui le concerne ou à tous huissiers 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.