

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MONTREUIL**

N° 2500595

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SOCIETE CONSORTIUM STADE DE FRANCE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Pierre Le Garzic
M. Laurent Breuille
Mme Henda Boucetta

**Le juge des référés statuant dans les conditions
prévues au troisième alinéa de l'article L. 511-2
du code de justice administrative**

Juge des référés

Audience du 29 janvier 2025
Ordonnance du 6 février 2025

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés les 13, 27 et 30 janvier et le 3 février 2025, ce dernier mémoire n'ayant pas été communiqué, la société Consortium Stade de France, représentée par Me Courtel, demande au juge des référés, statuant en application de l'article L. 551-1 du code de justice administrative, d'annuler la procédure de passation du contrat de concession portant sur l'exploitation du Stade de France ou, à tout le moins, la décision du 9 décembre 2024 par laquelle le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique a décidé de classer son offre finale en deuxième position et d'engager des négociations exclusives avec son concurrent et d'enjoindre au ministre de reprendre la procédure au stade de l'analyse des offres finales.

Elle soutient que :

- le principe d'intangibilité des candidatures a été méconnu en raison de la modification de la composition de l'équipe technique du groupement mené par la société GL Events Venues, au cours de la procédure de passation, à la suite du retrait de la société anonyme d'exploitation du Palais Omnisports de Paris-Bercy (« société d'exploitation du POPB ») ou, à tout le moins, de l'évolution des missions que le groupement entendait lui confier au stade de l'exécution du contrat de concession ;

- l'autorité concédante aurait dû exclure le groupement mené par la société GL Events Venues de la procédure de passation par application de l'article L. 3123-8 du code de la commande publique au motif de ses informations trompeuses relatives à la participation de la société d'exploitation du POPB ;

- l'autorité concédante a commis une erreur manifeste d'appréciation des capacités économiques et financières du groupement mené par la société GL Events Venues ;

- l'autorité concédante a commis une erreur manifeste d'appréciation des capacités techniques et professionnelles du groupement mené par la société GL Events Venues ;

- l'offre du groupement mené par la société GL Events Venues est irrégulière :
 - il n'a pas mentionné, dans la note J1 du mémoire juridique de son offre finale, la société d'exploitation du POPB parmi les participants à l'exécution du contrat de concession, ni n'a communiqué dans la note J4 le projet de contrat que cette société conclurait avec lui ;
 - il n'a identifié, dans la note J1, ni les « intervenants » chargés de la réalisation des travaux imposés, ni ceux en charge de la maintenance, ni n'a produit, dans le cadre de la note J4, les projets de contrat relatifs à ces travaux et à l'entretien-maintenance ;
- l'autorité concédante a insuffisamment défini ses besoins, en méconnaissance de l'article L. 3111-1 du code de la commande publique et s'est ainsi octroyé un pouvoir discrétionnaire :
 - elle ne s'est pas assurée de l'existence d'un besoin d'accueil prioritaire des fédérations sportives ; en tout état de cause, l'étendue de ce besoin n'est pas suffisamment définie, laissant ainsi aux fédérations la faculté d'imposer librement leurs exigences ;
 - elle n'a pas défini les besoins auxquels devaient répondre les « Travaux Libres », et a rendu ainsi impossible la comparaison des offres ;
 - elle a insuffisamment défini les autres prestations commerciales attendues ;
 - elle a insuffisamment défini le périmètre de la concession ;
- le critère d'attribution n° 1 est irrégulier, dès lors qu'en évaluant le « niveau des redevances », il tient nécessairement compte du niveau des redevances variables proposées par les candidats, qui repose sur les seules déclarations des candidats ;
- la méthode de notation des critères d'attribution est irrégulière, dès lors que « le niveau et la fermeté des engagements obtenus des fédérations sportives nationales », qui devait n'être qu'un des éléments d'appréciation du critère d'attribution n° 4, a privé de portée les autres critères d'attribution et a neutralisé leur pondération ;
- l'autorité concédante ne pouvait pas régulièrement fixer une durée intangible du contrat de concession sans tenir compte du montant des investissements proposés par les candidats ;
- l'autorité concédante aurait dû exclure la société GL Events Venues de la procédure de passation par application de l'article 3.4 du règlement de la consultation et de l'article L. 3123-8 du code de la commande publique, en raison de la divulgation d'informations confidentielles ;
- les liens qui unissent la société GL Events Venues à la Fédération française de rugby et à la Ligue nationale de rugby caractérisent une situation de conflits d'intérêts qui aurait dû conduire à l'exclusion de cette société de la procédure de passation, par application de l'article L. 3123-10 du code de la commande publique ;
- la société Egis Conseil en charge d'une mission de conseil dans le cadre de la passation se trouve dans une situation de conflit d'intérêts, dès lors qu'elle a sollicité la société en charge de l'exploitation du stade d'Amsterdam pour l'assister dans cette mission ;
- l'Etat s'est abstenu de prendre les mesures nécessaires à l'égard des fédérations sportives permettant d'éviter que ces dernières portent atteinte à l'égalité de traitement entre les candidats, en dépit de l'influence déterminante qu'elles sont en mesure d'exercer sur l'issue de la procédure de passation et des relations préexistantes entre les parties ;
- le juge des référés pourra ordonner aux parties défenderesses de produire une attestation du directeur général de la société d'exploitation du POPB confirmant que cette dernière signera avec le futur concessionnaire un ou plusieurs contrats par lesquels elle fournira, tout au long de l'exécution du contrat de concession, des prestations au titre de l'exploitation du Stade de France.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 21, 29 et 30 janvier 2025, le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, représenté par Me Griveaux, conclut au rejet de la requête, au motif de son absence de bien-fondé, et à ce qu'une

somme de 5 000 euros soit mise à la charge de la société requérante au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par un mémoire en défense, enregistré le 24 janvier 2025, la société GL Events Venues et la société financière du Stade de France, représentées par Me Pignon (SELAS Valsamidis Amsallem Jonath et Associés), concluent au rejet de la requête, au motif de son absence de bien-fondé.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de la commande publique ;
- le code de justice administrative.

La présidente du tribunal a décidé que la nature de l'affaire justifiait qu'elle soit jugée, en application du troisième alinéa de l'article L. 511-2 du code de justice administrative, par une formation composée de trois juges des référés et a désigné M. Le Garzic président, M. Breuille, premier conseiller et Mme Boucetta, première conseillère, pour statuer sur la demande de référé.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 29 janvier 2025 à 14h00, tenue en présence de M. El Mamouni, greffier d'audience :

- le rapport de Mme Boucetta, juge des référés,
- les observations de Me Courtel, représentant la société Consortium Stade de France,
- les observations de Me Griveaux, représentant le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique,
- et les observations de Me Pignon, représentant la société GL Events Venues et la société financière du Stade de France.

Par une ordonnance du 3 février 2025, la clôture de l'instruction a été fixée en dernier lieu au 3 février 2025 à 14 heures.

Considérant ce qui suit :

1. Par un avis d'appel public à la concurrence publié au Bulletin officiel des annonces des marchés publics le 9 mars 2023 et au Journal officiel de l'Union européenne le 10 mars 2023, le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique a lancé une procédure de passation en vue de la conclusion d'un contrat de concession portant sur l'exploitation du Stade de France. La date limite de dépôt des candidatures était fixée au 27 avril 2023. Le groupement momentané d'entreprises composé de la société Consortium Stade de France, agissant en qualité de mandataire, et des sociétés Vinci Stadium, Bouygues Construction et Stade 1, concessionnaire sortant, ainsi que le groupement momentané d'entreprises composé de la société GL Events Venues, agissant en qualité de mandataire, et de la société financière du Stade de France (ci-après le « groupement GL Events Venues »), ont déposé leurs candidatures et été admis à déposer une offre initiale. La date limite de remise des offres

initiales a été fixée au 3 janvier 2024. A la suite du dépôt de leur offre initiale, les deux soumissionnaires ont été auditionnés et invités à remettre une offre finale. Par un courrier du 9 décembre 2024, le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique a informé la société Consortium Stade de France, en sa qualité de mandataire, que son offre finale avait été classée en deuxième position et qu'il engageait des négociations exclusives avec le soumissionnaire classé en première position.

2. Par la requête susvisée, la société Consortium Stade de France demande au juge des référés du tribunal administratif, statuant sur le fondement de l'article L. 551-1 du code de justice administrative, d'annuler la procédure de passation en vue de l'attribution du contrat de concession pour l'exploitation du Stade de France ou, à tout le moins, d'annuler la décision 9 décembre 2024 et d'enjoindre à l'Etat de reprendre la procédure au stade de l'analyse des offres finales.

Sur le cadre du litige :

3. Aux termes de l'article L. 551-1 du code de justice administrative : « *Le président du tribunal administratif, ou le magistrat qu'il délègue, peut être saisi en cas de manquement aux obligations de publicité et de mise en concurrence auxquelles est soumise la passation par les pouvoirs adjudicateurs de contrats administratifs ayant pour objet l'exécution de travaux, la livraison de fournitures ou la prestation de services, avec une contrepartie économique constituée par un prix ou un droit d'exploitation, la délégation d'un service public ou la sélection d'un actionnaire opérateur économique d'une société d'économie mixte à opération unique. / Le juge est saisi avant la conclusion du contrat* ». Selon l'article L. 551-10 du même code : « *Les personnes habilitées à engager les recours prévus aux articles L. 551-1 et L. 551-5 sont celles qui ont un intérêt à conclure le contrat et qui sont susceptibles d'être lésées par le manquement invoqué (...)* ».

4. Il appartient au juge administratif, saisi en application de l'article L. 551-1 du code de justice administrative, de se prononcer sur le respect des obligations de publicité et de mise en concurrence incombant à l'administration. En vertu de cet article, les personnes habilitées à agir pour mettre fin aux manquements du pouvoir adjudicateur à ses obligations de publicité et de mise en concurrence sont celles qui sont susceptibles d'être lésées par de tels manquements. Il appartient, dès lors, au juge des référés précontractuels de rechercher si l'opérateur économique qui le saisit se prévaut de manquements qui, eu égard à leur portée et au stade de la procédure auquel ils se rapportent, sont susceptibles de l'avoir lésé ou risquent de le léser, fût-ce de façon indirecte en avantageant un opérateur économique concurrent.

Sur les manquements aux obligations de publicité et de mise en concurrence :

En ce qui concerne la participation de la société d'exploitation du POPB :

5. Aux termes de l'article III.1.1 du document complémentaire à l'avis de concession : « (...) / *Les compositions respectives du Candidat et de l'Équipe Technique Candidate ne pourront être modifiées, par adjonction, suppression ou remplacement de membres, entre la remise des candidatures et l'entrée en vigueur du contrat de concession. / (...)* ». Aux termes de l'article 4 du règlement de la consultation : « (...) / *Pour conserver toute sa portée à l'examen des capacités et aptitudes des candidatures, réalisé lors de la sélection des Soumissionnaires, la composition des groupements Candidats et de leurs Équipes Techniques Candidates ne peut pas être modifiée jusqu'à l'entrée en vigueur du Contrat de Concession, une telle modification pouvant consister dans l'adjonction ou la suppression d'un membre d'un groupement Candidat ou de son Equipe Technique Candidate, ou encore dans la modification des entités qui auront été identifiées comme*

les futurs actionnaires de la société concessionnaire qui sera signataire du Contrat de Concession. (...) ».

6. En premier lieu, il résulte de l'instruction, en particulier de la lettre de candidature, que la société GL Events Venues s'est portée candidate à l'attribution du contrat de concession, sous la forme d'un groupement momentané d'entreprises, avec la société financière du Stade de France, la société d'exploitation du POPB n'accompagnant ce groupement d'entreprises qu'en qualité de membre de l'Equipe Technique Candidate. Il résulte également de l'instruction, en particulier de la note J1 du mémoire juridique de l'offre finale du groupement GL Events Venues, que la société d'exploitation du POPB demeure membre de l'Equipe Technique Candidate au stade des offres finales. La société Consortium Stade de France n'est donc pas fondée à soutenir que le groupement GL Events Venues a modifié au cours de la procédure de passation la composition de son groupement ou de son Equipe Technique Candidate en méconnaissance du principe d'intangibilité des candidatures.

7. En deuxième lieu, selon la lettre de candidature du groupement GL Events Venues, la société d'exploitation du POPB a, en qualité de membre de l'Equipe Technique Candidate, pour mission d'accompagner le groupement « *dans la définition et la mise en œuvre d'un projet d'investissement et d'exploitation du Stade de France* ». Il résulte également des extraits du rapport d'analyse des candidatures que l'autorité concédante a examiné les capacités du groupement, en regardant le rôle de la société d'exploitation du POPB comme celui d'un « *expert-conseil* », accompagnant le groupement au titre de l'exploitation commerciale. En outre, aux termes de la note J1 du mémoire juridique de l'offre finale, la société d'exploitation du POPB assume une mission d'« *AMO en stratégie business* ». Enfin, la note de synthèse de l'offre finale du groupement précise expressément que la société d'exploitation du POPB l'assistera pour construire un projet d'exploitation. Dans ces conditions, la société requérante n'est pas fondée à soutenir que les missions confiées à la société d'exploitation du POPB ont évolué après la remise des candidatures.

8. En dernier lieu, selon l'article L. 3123-8 du code de la commande publique, « *l'autorité concédante peut exclure de la procédure de passation d'un contrat de concession les personnes qui (...) ont fourni des informations trompeuses susceptibles d'avoir une influence déterminante sur les décisions d'exclusion, de sélection ou d'attribution* ».

9. Compte tenu de ce qui précède, le groupement GL Events Venues ne peut pas être regardé comme ayant fourni, quant au principe de l'intervention de la société d'exploitation du POPB dans le cadre du contrat de concession et à la nature des missions qui lui sont confiées, des informations trompeuses susceptibles d'avoir une influence déterminante sur les décisions d'exclusion, de sélection ou d'attribution au sens de l'article précité.

En ce qui concerne la capacité du groupement GL Events Venues :

10. Aux termes de l'article R. 3123-1 du code de la commande publique : « *L'autorité concédante vérifie les conditions de participation relatives aux capacités et aux aptitudes des candidats nécessaires à la bonne exécution du contrat de concession* ». Aux termes de l'article L. 3123-20 du même code : « *Est irrecevable une candidature présentée par un candidat qui ne peut participer à la procédure de passation en application des articles L. 3123-1 à L. 3123-14, L. 3123-16 et L. 3123-17 ou qui ne possède pas les capacités ou les aptitudes exigées en application de la présente section* ». Aux termes de l'article R. 3123-19 du même code : « *Si le candidat s'appuie sur les capacités et aptitudes d'autres opérateurs économiques, il justifie des capacités et aptitudes de ces opérateurs économiques et apporte la preuve qu'il en disposera*

pendant toute l'exécution du contrat. Cette preuve peut être apportée par tout moyen approprié. / En ce qui concerne la capacité financière, l'autorité concédante peut exiger que l'opérateur économique et les autres entités en question soient solidairement responsables de l'exécution du contrat de concession ». Il appartient au juge du référé précontractuel, saisi de moyens sur ce point, de s'assurer que l'appréciation portée par le pouvoir adjudicateur sur les garanties et capacités que présentent les candidats à une concession, n'est pas entachée d'une erreur manifeste.

11. En l'espèce, selon l'article III.1.1 du document complémentaire à l'avis de concession, le terme « Candidat » désigne « *l'opérateur économique qui se porte candidat à la présente procédure, soit sous forme individuelle, soit sous forme de groupement d'opérateurs économiques, quelle que soit sa forme juridique* » et le terme « Equipe Technique Candidate » désigne « *les opérateurs économiques éventuels qui ne font pas partie du Candidat, mais dont les capacités et les aptitudes, dont le Candidat disposera en tant que de besoin au cours de l'exécution du contrat de concession, sont présentées dans les candidatures* ». Cet article précise en outre que le candidat devra produire « *la preuve (par exemple, une attestation écrite) que le Candidat disposera des capacités et aptitudes des membres de son Equipe Technique Candidate en tant que de besoin* ».

S'agissant de la capacité économique et financière :

12. L'article III.1.2 du document complémentaire à l'avis de concession prévoyait que l'Etat apprécierait la capacité économique et financière des candidats au regard, d'une part, du chiffre d'affaires global et du chiffre d'affaires du domaine d'activité faisant l'objet du contrat de concession, sur les cinq derniers exercices disponibles ainsi que des bilans concernant les cinq dernières années.

13. Il résulte de l'instruction, en particulier de l'extrait du rapport d'analyse des candidatures que, pour apprécier la capacité économique et financière du groupement GL Events Venues, l'autorité concédante a constaté que si la société GL Events Venues est par elle-même une société de facturation générant peu de chiffre d'affaires, elle est la société-mère de filiales gérant des enceintes événementielles et générant à ce titre un chiffre d'affaires nettement supérieur à celui attendu de la concession. Compte tenu de ce niveau d'activité en matière de gestion d'enceintes événementielles, c'est sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation que l'autorité concédante a pu estimer que le groupement justifiait de capacités économiques et financières suffisantes pour exploiter le Stade de France.

S'agissant de la capacité technique et professionnelle :

14. Selon l'article III.1.3 du document complémentaire à l'avis de concession, la capacité technique et professionnelle des candidats était appréciée au regard de trois sous-critères : 1) la capacité à exploiter le stade sur le plan technique et commercial, évaluée sur la base d'une liste de cinq références maximum sur les sept dernières années concernant des stades d'environ 50 000 places et plus et d'arénas de 10 000 places et plus ; 2) la capacité à générer ou à attirer de nouveaux événements, évaluée sur la base d'une liste d'événements organisés ; 3) la capacité à définir, gérer la conception et la construction d'ouvrages, évaluée sur la base d'une liste de cinq références maximum sur les sept dernières années concernant des ouvrages de « *même nature* » que l'ouvrage à exploiter.

15. Il résulte de l'instruction, notamment de l'extrait du rapport d'analyse des candidatures, qu'en vue de caractériser sa capacité à exploiter un stade sur le plan technique et commercial au titre du sous-critère n° 1, le groupement GL Events Venues a présenté,

conformément aux exigences du dossier de consultation, un stade d'une capacité inférieure à 50 000 places, deux références d'arénas d'une capacité supérieure à 10 000 places et une référence d'aréna d'une capacité proche de 10 000 places.

16. Il résulte ensuite de l'instruction que si le groupement GL Events Venues n'a pas justifié, pour attester de sa capacité à générer ou à attirer de nouveaux événements au titre du sous-critère n° 2, de références significatives pour l'organisation d'activités hors des événements dit de « grandes jauges », il a néanmoins justifié d'une référence d'aréna accueillant des événements importants et de nature variée ainsi que deux autres références présentant un volume d'événements accueillant annuellement au moins un ou deux événements sportifs majeurs.

17. Il résulte enfin de l'instruction que le groupement GL Events Venues a justifié, pour attester de sa capacité à définir, gérer la conception et la construction d'ouvrages au titre du sous-critère n° 3, d'une part, de la conception d'une aréna d'une capacité de 10 000 places et, d'autre part, de la réalisation de deux arénas et d'un stade d'une capacité supérieure à 10 000 places.

18. Par ailleurs, contrairement à ce qu'allègue la société requérante, conformément à ce que prévoyait le dernier alinéa de l'article III.1.3 du document complémentaire à l'avis de concession, le groupement GL Events Venues pouvait régulièrement s'appuyer sur les capacités de la société d'exploitation du POPB, membre de l'Equipe Technique Candidate, compte tenu de ses missions mentionnées au point 7, dès lors qu'il a justifié, en produisant une attestation du 18 avril 2023, qu'il disposera de l'ensemble des capacités, compétences et moyens de cette société pour l'exécution du contrat de concession.

19. Il résulte de ces éléments que l'autorité concédante a pu estimer, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, que le groupement GL Events Venues présentait des capacités techniques et professionnelles suffisantes pour exploiter le Stade de France.

En ce qui concerne la régularité de l'offre du groupement GL Events Venues :

20. Aux termes de l'article L. 3121-1 du code de la commande publique : « *L'autorité concédante organise librement une procédure de publicité et mise en concurrence qui conduit au choix du concessionnaire dans le respect des dispositions des chapitres I à V du présent titre et des règles de procédure fixées par décret en Conseil d'Etat. / Elle peut recourir à la négociation. / (...)* ». Selon l'article L. 3124-1 du même code : « *Lorsque l'autorité concédante recourt à la négociation pour attribuer le contrat de concession, elle organise librement la négociation avec un ou plusieurs soumissionnaires dans des conditions prévues par décret en Conseil d'Etat. / La négociation ne peut porter sur l'objet de la concession, les critères d'attribution ou les conditions et caractéristiques minimales indiquées dans les documents de la consultation* ». Aux termes de l'article L. 3124-2 du même code : « *L'autorité concédante écarte les offres irrégulières ou inappropriées* ». Aux termes de l'article L. 3124-3 du même code : « *Une offre est irrégulière lorsqu'elle ne respecte pas les conditions et caractéristiques minimales indiquées dans les documents de la consultation* ». Aux termes de l'article R. 3124-1 du même code : « *Lorsque l'autorité concédante fait usage de la possibilité de négocier prévue à l'article L. 3121-1, elle peut décider de limiter le nombre de soumissionnaires admis à participer à la négociation. / Elle procède à la sélection du ou des soumissionnaires en appliquant les critères d'attribution fixés aux articles R. 3124-4 et R. 3124-5* ».

21. Il résulte de ces dispositions que l'autorité concédante peut librement négocier avec les candidats à l'attribution d'une concession l'ensemble des éléments composant leur offre, dès

lors que cette négociation ne conduit pas cette autorité à remettre en cause l'objet de la concession, les critères d'attribution ou les conditions et caractéristiques minimales indiquées dans les documents de la consultation. Ces dispositions ne s'opposent pas à ce que, lorsqu'elle recourt à la négociation, l'autorité concédante y admette un soumissionnaire ayant remis une offre initiale irrégulière. Le respect du principe d'égalité de traitement des candidats implique toutefois qu'elle ne puisse retenir un candidat dont la régularisation de l'offre se traduirait par la présentation de ce qui constituerait une offre entièrement nouvelle. En tout état de cause, l'autorité concédante est tenue de rejeter les offres qui sont demeurées irrégulières à l'issue de la négociation.

22. Il en résulte, eu égard au stade actuel de la procédure de passation, que la société Consortium Stade de France ne peut utilement soutenir que l'offre finale du groupement GL Events Venues est irrégulière, au motif que son mémoire juridique n'aurait pas mentionné l'intervention de la société d'exploitation du POPB et l'identité du constructeur et du mainteneur auxquels il entendait recourir, ni intégré les projets de contrats qu'il envisageait de conclure avec ces différents intervenants.

En ce qui concerne la définition des besoins :

23. Aux termes de l'article L. 3111-1 du code de la commande publique : « *La nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminées avant le lancement de la consultation en prenant en compte des objectifs de développement durable dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale* ».

24. Les concessions sont soumises aux principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures, qui sont des principes généraux du droit de la commande publique. Pour assurer le respect de ces principes, la personne publique doit apporter aux candidats à l'attribution d'une concession, avant le dépôt de leurs offres, une information suffisante sur la nature et l'étendue des besoins à satisfaire. Il lui appartient à ce titre d'indiquer aux candidats les caractéristiques essentielles de la concession et la nature et le type des investissements attendus ainsi que les critères de sélection des offres. S'il est loisible à l'autorité concédante d'indiquer précisément aux candidats l'étendue et le détail des investissements qu'elle souhaite les voir réaliser, elle n'est pas tenue de le faire à peine d'irrégularité de la procédure. Il lui est en effet possible, après avoir défini les caractéristiques essentielles de la concession, de laisser les candidats définir eux-mêmes leur programme d'investissement, sous réserve qu'elle leur ait donné des éléments d'information suffisants sur la nécessité de prévoir des investissements, sur leur nature et leur consistance et sur le rôle qu'ils auront parmi les critères de sélection des offres.

S'agissant des conditions d'accueil des fédérations sportives :

25. Il résulte des termes du règlement de la consultation que l'autorité concédante avait précisé aux soumissionnaires qu'ils devraient, en vue de renforcer le dynamisme du lieu, accueillir « *un maximum de matchs (...)* » et permettre un « *accueil prioritaire des Grands Evénements organisés par la Fédération Française de Rugby (en ce compris la Ligue Nationale de Rugby par délégation) et la Fédération Française de Football, ainsi que des Grands Evénements Sportifs Internationaux (GESI)* », les notions de Grands Evénements et Grands Evénements Sportifs Internationaux étant définies par le projet du contrat de concession. Les propos de membres de fédérations sportives rapportés par la presse selon lesquels les matchs organisés par les fédérations pourraient se tenir en province en cas d'échec des négociations ne sont pas de nature à remettre en cause l'existence même d'un besoin d'accueil de ces événements. L'article 3.1.1.4 « Activités » du volet A du cahier des charges communiquait, en outre, des données chiffrées relatives à

l'exploitation du Stade de France. Il était ainsi mentionné, par année et par catégorie d'événements, le nombre de « Grands Evénements » ayant eu lieu au sein du Stade de France ainsi que la fréquentation du stade. Les soumissionnaires, qui étaient informés de la nécessité de prévoir un accueil prioritaire des « Grands Evénements », ainsi qu'un nombre de matchs maximum, disposaient donc d'informations précises relatives à l'activité passée liée aux fédérations sportives, et en particulier aux « Grands Evénements ». Enfin, l'article 11 du règlement de la consultation prévoyait que, pour apprécier l'offre présentant le meilleur avantage global, l'autorité concédante évalue la robustesse économique et financière de l'offre, notamment au regard du niveau et de la fermeté des engagements obtenus des fédérations sportives nationales.

26. Dans ces conditions, les soumissionnaires étaient suffisamment informés des besoins à satisfaire en matière d'accueil des fédérations sportives nationales, nonobstant l'absence de conclusions d'accords avec ces fédérations antérieurement au lancement de la procédure de la passation.

S'agissant des investissements :

27. Il résulte de l'instruction, notamment des documents de la consultation, que les soumissionnaires étaient tenus de prévoir l'exécution de travaux, dénommés « Travaux Imposés », dont la nécessité, l'étendue et le détail sont précisés tant au sein du règlement de la consultation que dans le cahier des charges et ses annexes. En outre, les soumissionnaires étaient libres de proposer d'autres travaux, dénommés « Travaux Libres ». Si l'étendue et le détail de ces travaux étaient, contrairement aux « Travaux Imposés », librement définis par les soumissionnaires, ils disposaient, pour déterminer leur nécessité, leur nature et leur consistance, d'informations précises relatives aux ambitions de l'autorité concédante pour l'exploitation de l'ouvrage et de données relatives à l'état de l'ouvrage et aux prescriptions techniques générales. En outre, pour illustrer la nature des travaux susceptibles d'être proposés, l'autorité concédante en avait fourni des exemples dans le document complémentaire à l'avis de concession et établi, en annexe 3 du guide de constitution des offres, une typologie des travaux susceptibles d'être exécutés, incluant des travaux « Imposés » et « Libres ». Enfin, l'article 11 du règlement de la consultation détaillant les critères d'attribution précisait les modalités d'évaluation du programme d'investissements des soumissionnaires, en communiquant les éléments d'appréciation propres aux « Travaux Imposés » et ceux propres aux « Travaux Libres » au titre du critère n° 5 relatif à l'« ambition du projet » et à la « qualité architecturale et technique des travaux », et mentionnait donc le rôle qu'avait le programme d'investissement parmi les critères de sélection des offres. Ainsi, si l'autorité concédante a laissé aux soumissionnaires une liberté dans la définition de leur programme d'investissements libres, cette marge d'appréciation relève de la détermination de leur stratégie commerciale et ne révèle pas une insuffisante définition des besoins.

S'agissant des prestations commerciales :

28. Il résulte de l'instruction que les soumissionnaires ont été informés de la possibilité de développer une rémunération liée aux « *partenariats récurrents, aux sponsors généraux de l'Équipement, au nommage (naming) éventuel, à la publicité générale non liée aux événements* » et des attentes de l'Etat quant à la nécessité de développer des activités au sein de l'ouvrage en dehors des « Grands Evénements » et de dynamiser les abords du stade. Les documents de la consultation apportaient des informations relatives aux prestations existantes et illustraient, par une série d'exemples, le type de prestations susceptibles d'être proposées par les candidats. Ainsi, contrairement à ce que soutient la société requérante, les besoins relatifs aux prestations « hors Grands Evénements » étaient suffisamment précisés par les documents de la consultation.

S'agissant du périmètre de la concession :

29. L'article 2.1 du volet A du cahier des charges définit, avec précision, le périmètre de la concession, qui comprend notamment le Stade de France, les constructions sur le parvis extérieur, la liaison entre le Stade de France et le « stade annexe », les parkings et la passerelle du centre aquatique olympique, ce périmètre étant illustré par un plan détaillé. Les documents de la consultation précisent également que le projet des soumissionnaires pouvait intégrer le « stade annexe » dans le périmètre de la concession, ce choix étant laissé à la discrétion des candidats. Cette faculté laissée par l'autorité concédante au futur concessionnaire, qui ne concernait qu'un élément accessoire à l'objet principal du contrat de concession, ne constitue pas une imprécision sur le périmètre de la concession.

30. Il résulte de ce qui précède que le moyen tiré de l'insuffisante définition des besoins doit être écarté en toutes ses branches.

En ce qui concerne la régularité des critères d'attribution et de la méthode de notation :

31. Aux termes de l'article L. 3124-5 du code de la commande publique : « *Le contrat de concession est attribué au soumissionnaire qui a présenté la meilleure offre au regard de l'avantage économique global pour l'autorité concédante sur la base de plusieurs critères objectifs, précis et liés à l'objet du contrat de concession ou à ses conditions d'exécution. Lorsque la gestion d'un service public est concédée, l'autorité concédante se fonde également sur la qualité du service rendu aux usagers. / Les critères d'attribution n'ont pas pour effet de conférer une liberté de choix illimitée à l'autorité concédante et garantissent une concurrence effective. Ils sont rendus publics dans des conditions prévues par décret en Conseil d'Etat. / Les modalités d'application du présent article sont prévues par voie réglementaire* ». Aux termes de l'article R. 3124-5 du même code : « *L'autorité concédante fixe les critères d'attribution par ordre décroissant d'importance. Leur hiérarchisation est indiquée dans l'avis de concession, dans l'invitation à présenter une offre ou dans tout autre document de la consultation. (...)* ». Aux termes de l'article R. 3124-6 du même code : « *Les offres qui n'ont pas été éliminées en application de l'article L. 3124-2 sont classées par ordre décroissant sur la base des critères prévus aux articles R. 3124-4 et R. 3124-5. / L'offre la mieux classée est retenue* ».

32. L'autorité concédante définit librement la méthode d'évaluation des offres au regard de chacun des critères d'attribution qu'elle a définis et rendus publics. Elle peut ainsi déterminer tant les éléments d'appréciation pris en compte pour son évaluation des offres que les modalités de leur combinaison. Une méthode d'évaluation est toutefois entachée d'irrégularité si, en méconnaissance des principes fondamentaux d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures, les éléments d'appréciation pris en compte pour évaluer les offres au titre de chaque critère d'attribution sont dépourvus de tout lien avec les critères dont ils permettent l'évaluation ou si les modalités d'évaluation des critères d'attribution par combinaison de ces éléments sont, par elles-mêmes, de nature à priver de leur portée ces critères ou à neutraliser leur hiérarchisation et sont, de ce fait, susceptibles de conduire, pour la mise en œuvre de chaque critère, à ce que la meilleure offre ne soit pas la mieux classée, ou, au regard de l'ensemble des critères, à ce que l'offre présentant le meilleur avantage économique global ne soit pas choisie. Il en va ainsi alors même que l'autorité concédante, qui n'y est pas tenue, aurait rendu publique, dans l'avis d'appel à concurrence ou les documents de la consultation, une telle méthode d'évaluation.

33. En l'espèce, selon l'article 11 du règlement de la consultation, les offres des soumissionnaires étaient appréciées au regard de cinq critères : un critère n° 1 « Eventuels

engagements demandés à l'Etat et avantages économiques pour l'Etat » pondéré à 25 %, un critère n° 2 « Qualité du projet d'exploitation » pondéré à 30 %, un critère n° 3 « Performance énergétique et qualité du projet environnemental et social » pondéré à 15 %, un critère n° 4 « Robustesse économique et financière de l'offre et partage des risques » pondéré à 20 % et un critère n° 5 « Ambition du projet et qualité architecturale et technique des Travaux » pondéré à 10 %.

S'agissant du critère n° 1 relatif aux éventuels engagements demandés à l'Etat et aux avantages économiques pour l'Etat :

34. Selon l'article 11 du règlement de la consultation, l'autorité concédante avait décidé, pour apprécier la valeur de l'offre des soumissionnaires, au titre des avantages économiques pour l'Etat, d'évaluer « le niveau des redevances et autres flux financiers à verser par le concessionnaire à l'Etat », les redevances étant, selon l'article 50 du projet de concession, composées d'une part fixe et d'une part variable.

35. La société Consortium Stade de France soutient que l'Etat a manqué à ses obligations de publicité et de mise en concurrence en prévoyant, dans le règlement de la consultation, que le critère relatif aux éventuels engagements demandés à l'Etat et aux avantages économiques pour l'Etat prendra en compte le niveau des redevances variables proposées par les soumissionnaires, alors qu'il s'agit de données invérifiables. Toutefois, si la part variable de la redevance repose sur une donnée prévisionnelle, l'offre du soumissionnaire devait préciser les modalités de calcul de la part variable, auquel renvoie l'article 50 du projet de concession, et contenir, d'une part, une note F1 « modèle financier » comportant les projections détaillées des redevances en détaillant clairement leur mode de calcul, en distinguant, au moins, les redevances fixes et variables, et un module permettant de réaliser un test de sensibilité pour attester de la solidité du montage, en particulier s'agissant des redevances, et, d'autre part, une note NS1 précisant sa proposition en matière de redevance et synthétisant également la façon dont il compte mettre en œuvre ses engagements contractuels afin de permettre une transparence financière et une contrôlabilité satisfaisante par l'Etat. Ainsi, si le critère prenait en compte une donnée prévisionnelle relative au niveau des redevances variables, l'autorité concédante disposait de données financières précises, assorties d'engagements contractuels des soumissionnaires quant aux modalités de calcul de la redevance variable, lui permettant d'en apprécier la solidité et la fiabilité. Par suite, ce critère étant suffisamment objectif et précis, la société Consortium Stade de France n'est pas fondée à soutenir qu'il serait irrégulier.

S'agissant du critère n° 4 relatif à la robustesse économique et financière de l'offre et au partage des risques :

36. Aux termes de l'article 11 du règlement de la consultation, le critère relatif à la robustesse économique et financière de l'offre était apprécié par l'autorité concédante au regard de la crédibilité du plan d'affaires du futur concessionnaire, en tenant compte « *notamment [du] niveau et [de] la fermeté des engagements obtenus des fédérations sportives nationales* », du partage des risques entre l'Etat et le futur concessionnaire et de la fermeté et la robustesse de son plan de financement.

37. La société requérante soutient que le comportement de l'Etat en cours de procédure de passation, qui a notamment interdit tout accord d'exclusivité avec les fédérations, a convoqué les soumissionnaires afin qu'ils rendent compte de leurs échanges avec celles-ci et a, à plusieurs reprises, manifesté clairement l'importance de leur rôle dans le modèle économique du contrat, révèle que le niveau et la fermeté des engagements obtenus des fédérations sportives nationales a été l'élément déterminant dans le classement des offres, ayant eu pour effet de priver de portée les

autres critères d'appréciation et de neutraliser leur pondération. Elle relève également que la presse a rapporté que l'Etat aurait sollicité des fédérations de « *s'entendre sur un candidat* » et que la Fédération française de rugby a manifesté, par courrier du 24 septembre 2024, sa satisfaction à l'égard de l'offre du groupement GL Events Venues. Toutefois, ces éléments ne suffisent pas à établir que le niveau et la fermeté des engagements obtenus des fédérations auraient conduit à disqualifier le soumissionnaire qui ne justifiait pas d'engagements suffisants des fédérations sportives nationales. Il s'ensuit que la société Consortium Stade de France n'est pas fondée à soutenir que la méthode d'évaluation mise en œuvre par l'autorité concédante est entachée d'irrégularité.

En ce qui concerne la durée du contrat de concession :

38. Aux termes de l'article L. 3114-7 du code de la commande publique : « *La durée du contrat de concession est limitée. Elle est déterminée par l'autorité concédante en fonction de la nature et du montant des prestations ou des investissements demandés au concessionnaire, dans les conditions prévues par voie réglementaire* ». Aux termes de l'article R. 3114-1 du même code : « *Pour la détermination de la durée du contrat de concession, les investissements s'entendent comme les investissements initiaux ainsi que ceux devant être réalisés pendant la durée du contrat de concession, lorsqu'ils sont nécessaires à l'exploitation des travaux ou des services concédés. / Sont notamment considérés comme tels les travaux de renouvellement, les dépenses liées aux infrastructures, aux droits d'auteur, aux brevets, aux équipements, à la logistique, au recrutement et à la formation du personnel* ». Aux termes de l'article R. 3114-2 du même code : « *Pour les contrats de concession d'une durée supérieure à cinq ans, la durée du contrat ne doit pas excéder le temps raisonnablement escompté par le concessionnaire pour qu'il amortisse les investissements réalisés pour l'exploitation des ouvrages ou services avec un retour sur les capitaux investis, compte tenu des investissements nécessaires à l'exécution du contrat* ».

39. La société Consortium Stade de France allègue que l'autorité concédante a manqué à ses obligations de publicité et de mise en concurrence en fixant une durée intangible du contrat de concession de trente ans, indépendamment de l'ampleur des investissements proposés par les soumissionnaires. Toutefois, il résulte de l'instruction que ces derniers disposaient d'informations précises relatives au périmètre de la concession, aux besoins de l'Etat, notamment quant à la nature et le type d'investissements attendus, et aux critères de sélection des offres. Ainsi, en fixant la durée du contrat de concession à trente ans, alors que les soumissionnaires disposaient d'une information suffisante pour présenter utilement leur offre, l'autorité concédante n'a pas méconnu ses obligations de publicité et de mise en concurrence.

En ce qui concerne la méconnaissance de l'obligation de confidentialité :

40. Aux termes de l'article L. 3123-8 du code de la commande publique : « *L'autorité concédante peut exclure de la procédure de passation d'un contrat de concession les personnes qui ont entrepris d'influer indûment le processus décisionnel de l'autorité concédante (...)* ». Selon l'article L. 3123-11 du même code : « *L'autorité concédante qui envisage d'exclure un opérateur économique en application de la présente sous-section doit le mettre à même de présenter ses observations, d'établir dans un délai raisonnable et par tout moyen qu'il a pris les mesures nécessaires pour corriger les manquements précédemment énoncés et, le cas échéant, que sa participation à la procédure de passation du contrat de concession n'est pas susceptible de porter atteinte à l'égalité de traitement* ». Ces dispositions permettent à l'autorité concédante d'exclure de la procédure de passation d'un contrat de concession une personne qui peut être regardée, au vu d'éléments précis et circonstanciés, comme ayant, dans le cadre de la procédure de passation en cause ou dans le cadre d'autres procédures récentes de commande publique, entrepris

d'influencer la prise de décision de l'acheteur et qui n'a pas établi, en réponse à la demande que l'acheteur lui a adressée à cette fin, que son professionnalisme et sa fiabilité ne peuvent plus être mis en cause et que sa participation à la procédure n'est pas de nature à porter atteinte à l'égalité de traitement entre les candidats.

41. Aux termes de l'article 3.4 du règlement de la consultation : « *Toutes les informations, données et documents, quelle que soit leur nature, que l'Etat remet aux Soumissionnaires ou porte à leur connaissance, notamment le dossier de consultation, ou que les Soumissionnaires remettent à l'Etat ou portent à sa connaissance dans le cadre de la présente consultation doivent être traitées de manière strictement confidentielle. / (...) / L'Etat pourra exclure de la procédure tout Soumissionnaire ne respectant pas les obligations lui incombant au titre du présent Article* ».

42. Il résulte de l'instruction que la société GL Events Venues a, par voie de presse, révélé, le 5 janvier 2024, être candidate à l'attribution du contrat de concession pour l'exploitation du Stade de France, a indiqué, le 6 mars 2024, que l'issue de la procédure dépendra du choix de l'Etat « d'opter pour un géant du BTP ou pour le numéro un mondial de l'événementiel », et a publié, le 10 décembre 2024, un communiqué par lequel « elle confirme entrer en négociations exclusives » avec l'Etat, en précisant que la décision finale devrait intervenir à la « fin du mois de janvier ».

43. Il ne résulte pas de l'instruction que la divulgation de ces informations par la société GL Events Venues aurait eu pour objet ou pour effet d'influencer la prise de décision de l'autorité concédante. Dans ces conditions, l'Etat pouvait, sans méconnaître les règles énoncées aux points 40 et 41, estimer qu'il n'y avait pas lieu d'exclure la société GL Events Venues de la procédure de passation.

En ce qui concerne l'existence de situations de conflit d'intérêts :

44. Aux termes de l'article L. 3123-10 du code de la commande publique : « *L'autorité concédante peut exclure de la procédure de passation d'un contrat de concession les personnes qui, par leur candidature, créent une situation de conflit d'intérêts, lorsqu'il ne peut y être remédié par d'autres moyens. / Constitue une telle situation toute situation dans laquelle une personne qui participe au déroulement de la procédure de passation du contrat de concession ou est susceptible d'en influencer l'issue a, directement ou indirectement, un intérêt financier, économique ou tout autre intérêt personnel qui pourrait compromettre son impartialité ou son indépendance dans le cadre de la procédure de passation du contrat de concession* ».

45. En premier lieu, la société Consortium Stade de France soutient que la société GL Events Venues entretient de multiples liens avec la Fédération française du rugby révélant une situation de conflits d'intérêts. A ce titre, elle se prévaut de la circonstance que la société M COM, présidée par le fils du directeur général de la société GL Events, société-mère de la société GL Events Venues, a conclu un contrat avec la fédération en vue de la commercialisation de ses produits dérivés. Elle invoque également la circonstance que le groupe GL Events a été « le premier partenaire commercial » du groupement d'intérêt public chargé de l'organisation de la coupe du monde de rugby, détenu à hauteur de 62 % par la fédération. En outre, elle se prévaut de la circonstance que la fédération a recruté, pour procéder à l'examen des offres des soumissionnaires, un consultant qui a entretenu des liens étroits avec un collaborateur recruté par la société GL Events Venues pour diriger la préparation de son offre. Enfin, la société requérante relève que le président-directeur général du club « Lyon Olympique Universitaire rugby », dont la société GL Events est le principal actionnaire, a participé à l'élection du président de la fédération.

Toutefois, ces liens ne sont pas d'une intensité suffisante pour révéler que la Fédération française de rugby aurait un intérêt particulier qui pourrait compromettre son impartialité ou son indépendance dans le cadre de la procédure de passation de la concession, la plaçant dans une situation de conflit d'intérêts.

46. En deuxième lieu, la société Consortium Stade de France n'est pas fondée à soutenir que la Ligue nationale de rugby, en tant qu'elle a vocation à utiliser le Stade de France, se trouverait dans une situation de conflit d'intérêts, au regard de ses liens avec la société GL Events Venues, dès lors qu'elle ne participe pas au déroulement de la procédure de passation du contrat de concession et n'est pas davantage susceptible d'en influencer l'issue.

47. En dernier lieu, il résulte de l'instruction que l'Etat a confié une mission d'assistance en matière technique et économique dans le cadre de la procédure de passation à la société Egis Conseil, laquelle a sollicité la société Amsterdam ArenA Advisory BV, en qualité de sous-traitante, pour l'assister dans le cadre de cette mission. Le capital social de cette société est détenu à hauteur de 100 % par une société mère, la société Stadion Amsterdam NV, qui détient en outre 100 % du capital social de la Stadion Amsterdam Exploitatie, exploitante du stade d'Amsterdam, Johan Cruijff. Toutefois, ces liens capitalistiques, indirects, ne suffisent pas à révéler que la société Egis Conseil aurait eu un intérêt particulier à l'issue de la procédure de nature à compromettre son impartialité ou son indépendance, ni même une capacité d'influence particulière sur son déroulement. Par suite, la société Consortium Stade de France n'est pas fondée à soutenir que la société Egis Conseil se trouverait dans une situation de conflit d'intérêts.

48. Il résulte de ce qui précède que le moyen tiré de l'existence de conflits d'intérêts doit être écarté en toutes ses branches.

En ce qui concerne l'égalité de traitement des candidats :

49. Il ne résulte pas de l'instruction que la circonstance que la société Consortium Stade de France est le concessionnaire sortant et que la société GL Events Venues entretient les liens mentionnés au point 45 soit de nature à caractériser une rupture d'égalité entre les soumissionnaires dans le cadre de la procédure de passation, qui aurait nécessité de l'autorité concédante la mise en œuvre de mesures particulières. Par suite, ce moyen doit être écarté.

50. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions de la requête de la société Consortium Stade de France doivent être rejetées.

Sur les frais liés à l'instance :

51. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la société Consortium Stade de France la somme que le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

ORDONNE :

Article 1^{er} : La requête de la société Consortium Stade de France est rejetée.

Article 2 : Les conclusions présentées par le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à la société Consortium Stade de France, au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, à la société GL Events Venues et à la société financière du Stade de France.

Délibéré à l'issue de la séance du 29 janvier 2025 où siégeaient : M. Le Garzic, premier-vice président du tribunal, président ; M. Breuille, premier conseiller, et Mme Boucetta, première conseillère, juges des référés.

Fait à Montreuil, le 6 février 2025.

Le juge des référés, président,

P. Le Garzic

La République mande et ordonne au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique 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.