

TRAVAUX DIRIGES
SEMESTRE 03



LICENCE II
GROUPES IV-V

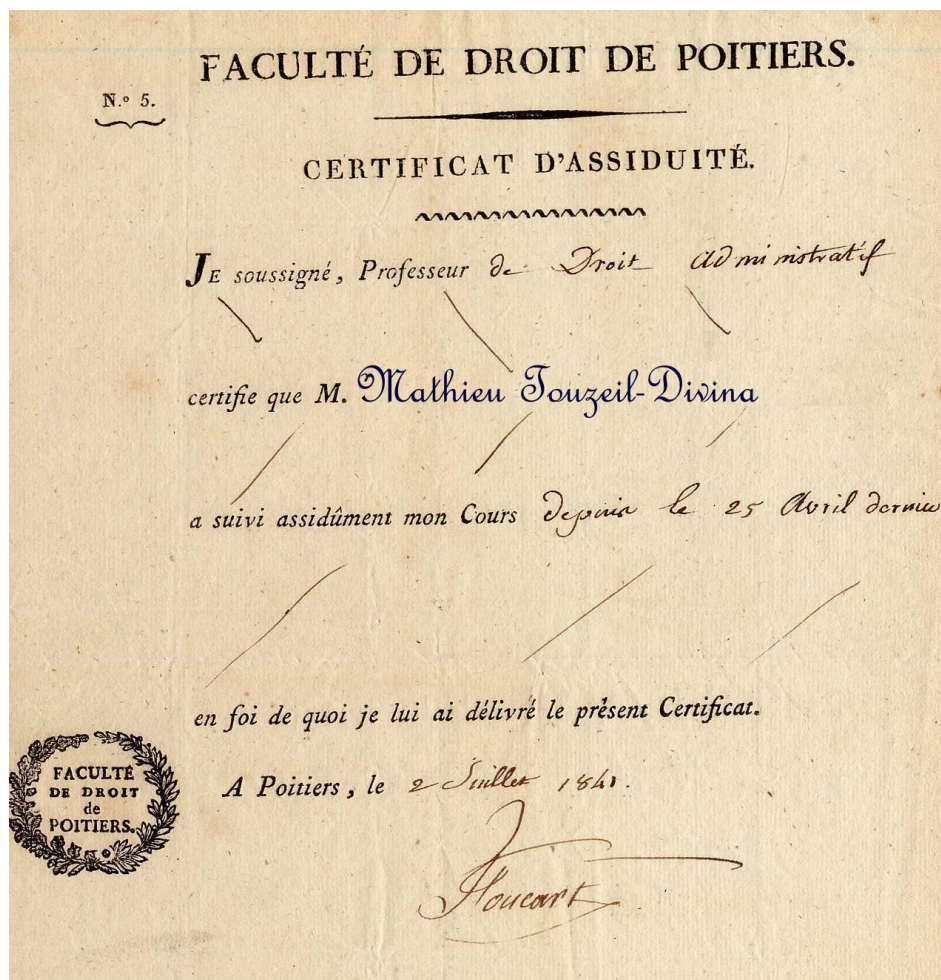
DROIT ADMINISTRATIF GÉNÉRAL

Cours magistral de M. le professeur Mathieu TOUZEIL-DIVINA

année universitaire 2022-2023

Équipe pédagogique :

**Jordan CHEKROUN, Amélie GUICHET, Jean LAMANT,
Méroé MOUNTOU, Adrien PECH & Clarisse VARO-RUEDA**



Documents de TD version 3.1 – à jour au 12 septembre 2022
disponible sur <http://www.chezfoucart.com> & sur Moodle.

Séance 6 : Un esprit sain dans un corps sain : le service public sportif

I – Eléments chronologiques de bibliographie :

- **CAUCHIC** Maurice, « L'exploitation rationnelle des théâtres subventionnés » *Mercure de France* (1890-1965), 1^{er} octobre 1948, n° 1022, pp. 189-192.
- **GOURNAY** Bernard, Les exemples étrangers de service public culturel. *AJDA*, 2000, n° spécial « Culture et service public », pp. 35-48. (ISSN : 0001-7728)
- **TOUZEIL-DIVINA** Mathieu, « Une discipline impressionniste pour définir la discipline sportive » in *AJDA*, 2008, p.1219 et s.
- **CUBAYNES** Camille et **ALLIEZ** Quentin, « Modes de gestion(s) du service public » in *JDA*, 2017 ; Art.206.
- **MAISONNEUVE** Mathieu, « Création de l'Agence nationale du sport : quels changements à prévoir », in *le club des juristes*, 2 mai 2019.
- **CABANNES** Xavier, « Financement privé des associations et enjeux publics » in *le club des juristes* ; 19 février 2021.

II – Vocabulaire :

- **Discipline sportive**
- **Service public culturel**
- **Service public industriel et commercial (SPIC)**
- **Service public administratif (SPA)**
- **Service public local**
- **Redevances / adhérents**



III – Arrêts & décisions emblématiques :

- CE, 21 janvier 1944, **LÉONI** (req° 62.836.)
- CE, 11 mai 1959, **Sieur DAUPHIN** (req° 9.229)
- CE, 13 juillet 1961, **Ville de Toulouse** (req°339409)
- CE, 22 novembre 1974, **FIFAS** (req°89828)
- CE, 3 mars 2008, **Fédération des activités aquatiques d'éveil et de loisir** (req° 308568)
- CE, 23 mai 2011 **Commune de Six-Fours-les-Plages** (req° 342520)

IV – Documents :

- Document 01 : « **Le sport : quelle politique publique ?** » Étude 2019 du Conseil d'Etat
- Document 02. : « **Le service public du sport** » La gazette des communes, 13 août 2011
- Document 03 : « **Fédérations sportives nationales et intervention publique** », gestion et management public 2018, Bastien **VIOLLET**
- Document 04 : « **Le sport, un enjeu municipal : les communes, partenaires précieux et exigeants pour les associations sportives** », David **PICOT**, UFOLEP
- Document 05 : « **Le juge administratif doit-il rester sur le banc de touche** », Dominique **RÉMY**, 28 septembre 2009
- Document 06 : « **Les modes de gestion des services publics sportifs et des équipements sportifs** » Patrick **BAYEUX**

V – Enseignant / auteur référent : Nodjialem **MYARO**

VI – Exercice hebdomadaire : cas pratique en fin de la plaquette.

Document 01 : Le sport : quelle politique publique ?
Etude annuelle de 2019 du Conseil d'Etat

I/ Le sport : des responsabilités partagées, à la recherche d'un modèle original de gouvernance

Si l'organisation du sport à l'époque contemporaine a d'abord reposé sur des groupements privés constitutifs du mouvement sportif, la pluralité de ses acteurs est une donnée ancienne. L'État, les collectivités territoriales et les acteurs économiques ont commencé à interagir avec le mouvement sportif dès le début du XXe siècle et la participation de ces différents acteurs à l'organisation du sport est inscrite dans notre droit depuis les lois de 1975 et 1984. Ainsi le code du sport dispose que « l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements, les associations, les fédérations sportives, les entreprises et leurs institutions sociales contribuent à la promotion et au développement des activités physiques et sportives ».

[...] Au XIXe siècle, l'État est très vite intervenu pour favoriser l'émergence de la gymnastique moderne. L'éducation physique des corps et ses implications directes en matière militaire, scolaire, d'hygiène et de santé, ne pouvaient laisser indifférent le détenteur légitime du pouvoir normatif dans ces secteurs. Le développement de la pratique associative des sports, engagé dans les années 1880, amplifié après la loi de 1901, croise la mise en place des premières ébauches de politique sportive. Aussi l'État s'appuie-t-il sur l'associationnisme sportif pour développer un nouveau champ d'intervention.

Le mouvement sportif a été, chronologiquement, le premier acteur de la gouvernance du sport, la création des clubs favorisant celle des équipements sportifs. Les politiques sociales conduites par les municipalités ont également intégré, dès les années 1920, le sport dans une approche le reliant à la santé et à l'hygiène. L'intervention de l'État dans le domaine sportif s'est construite progressivement, à partir du début du XXe siècle. Après la mise en œuvre d'une première politique publique du sport sous le Front populaire, puis la prise en main autoritaire du mouvement sportif sous le régime de Vichy, l'État est devenu un acteur majeur de cette politique dans la seconde moitié du XXe siècle. Les collectivités territoriales y ont enfin acquis un rôle structurant, en assurant une part croissante du financement des équipements sportifs. En mettant l'accent sur l'intérêt général associé à la pratique sportive et sur les dimensions sociales, d'éducation, de culture et d'intégration du sport, l'article L100-1 du code du sport détermine le champ d'une politique publique qui s'articule autour de ces deux objectifs principaux : le sport pour tous, entendu comme l'égal accès aux pratiques sportives sur l'ensemble du territoire, et le sport de haut niveau.

L'action de l'État est marquée par le principe de l'unité du sport : le sport pour tous et le sport de haut niveau relèvent simultanément de la politique du sport. Ces deux objectifs ont été traités de façon inégale au cours de l'histoire et ont entraîné le développement de structures distinctes. La dialectique de la politique publique du sport a cherché à articuler le développement des pratiques et la performance, le sport de haut niveau étant supposé susciter par son retentissement un attrait pour la pratique sportive, tandis que le développement des pratiques au sein des fédérations permet de renouveler le vivier des espoirs et des champions. La diffusion des pratiques individuelles, auto-organisées, orientées principalement vers le bien-être et la santé, fait partie des évolutions qui conduisent à remettre en cause une approche étatique centrée sur le sport organisé et les fédérations.

Document 02. : Le service public du sport, la gazette des communes, 134 août 2011

I/ Le rôle du ministère chargé des sports

L'Etat est responsable de la conduite des politiques sportives en France. Il délègue aux fédérations sportives le pouvoir d'organiser et de promouvoir la pratique de leurs disciplines, et les soutient par le biais des conventions d'objectifs et la mise à disposition des cadres techniques.

A/ Le cadre légal et réglementaire de l'organisation et de la promotion du sport

La collaboration entre l'État et le mouvement sportif n'exclut pas le maintien sous la pleine autorité de l'État d'un certain nombre de prérogatives dans la conduite des politiques sportives. L'État est seul responsable de l'enseignement de l'éducation physique et sportive, placé sous l'autorité du ministre chargé de l'Éducation nationale, et des formations permettant l'exercice de différentes professions d'enseignement ou d'encadrement des activités physiques et sportives, placées sous l'autorité du ministre chargé des Sports. Le ministère des Sports délivre chaque année environ 10 000 diplômes professionnels du sport (brevets d'État d'éducateur sportif). Le ministère chargé des Sports définit les grands objectifs de la politique nationale du sport tant au niveau du sport de haut niveau que dans le domaine de l'éducation et de la promotion des activités sportives pour le citoyen. [...]

Document 03 : Fédération sportives nationales et intervention publique : un management public-privé du sport entre synergies et tensions entre acteurs, Bastien Viollet, 2018

Le modèle sportif français repose, depuis 1945, sur une « co-gestion » entre le mouvement sportif, représenté par les fédérations sportives nationales (FSN), associations loi 1901 de droit privé, et l'État, par l'intermédiaire de son Ministère en charge des Sports (MS). Ce dernier fixe des grands objectifs, le cadre juridique (via le code du sport) et veille au respect de l'intérêt général lié aux activités physiques et sportives. Quant aux FSN, elles ont pour objet, conformément à l'article L.131-1 du code du sport, « *l'organisation de la pratique d'une ou de plusieurs disciplines sportives* ». Elles en assurent la gestion, la promotion et le développement. Dans ce cadre, il est important de rappeler que la plupart des fédérations sportives françaises sont investies d'une mission de service public, dès l'instant où l'État leur confère un agrément ministériel. Ainsi, notre analyse porte sur ces fédérations qui sont reconnues par l'État et donc marquées par l'intervention publique dans leur développement. Concrètement, cette dynamique de coopération FSN / État s'apprécie d'une part financièrement, par une subvention annuelle faisant suite à une contractualisation (conventionnement sur objectifs) ; d'autre part, par la mise à disposition de conseillers techniques fonctionnaires d'État.

Selon Bayle et Durand (2004), les relations FSN / État ont été, à partir de 1996, en France, feutrées d'ambiguïtés et de paradoxes. À titre illustratif, Bernardeau Moreau (2004) indique que la position monopolistique conférée par les pouvoirs publics aux fédérations entraîne un renforcement du contrôle de l'État et légitime son droit de regard, alors même que les fédérations sont légalement considérées autonomes.

Face à ces réalités, les FSN et le MS développent, chacun de leur côté, des stratégies, tout en veillant à maîtriser leur « zone d'incertitude » (Crozier et Friedberg, 1977), c'est-à-dire la marge d'autonomie, de liberté, que ces organisations ont dans la mise en œuvre de leurs

actions. Pour le MS, il s'agit de « *donner mieux pour valoriser et impulser davantage* » (Bayle et Durand, 2004, p. 131), tout en garantissant une régulation partiellement imposée par l'État via les variables législative, financière et politique. Du côté des FSN, nous remarquons une recherche d'une plus grande autonomie, via la professionnalisation de leurs activités, de leurs individus, leurs structures et processus (Nagel *et al.*, 2015), mais aussi par la diversification de leurs actions et de leurs interactions avec d'autres parties prenantes. L'enjeu, pour les FSN, est in fine de gérer l'ambiguïté relative aux différentes logiques qui caractérisent leur développement (associative, entrepreneuriale et de service public) et qui leur permettent de monter en puissance (Bayle, 2010). En tenant compte de ces situations, les FSN doivent définir et mettre en œuvre leur politique sportive, c'est-à-dire un ensemble structuré d'objectifs visant le développement quantitatif (développer le nombre de licenciés) et/ou qualitatif (accès, performance sportive, diversification des publics, réalisation d'objectifs non-sportifs) de la pratique (Jaccard *et al.*, 2016 ; Viollet *et al.*, 2015). Or, de son côté, l'État, par sa fonction régaliennne de contrôle et son investissement auprès des FSN, semble en mesure « *d'orienter [...] dans le sens de la politique nationale du sport qu'il cherche à mettre en œuvre* » la politique sportive des FSN.

Notre questionnement de recherche se positionne spécifiquement sur les dynamiques entre sphères et management public/privé du sport et notamment des politiques sportives fédérales. Il s'intéresse plus précisément aux relations entre acteurs provenant des deux sphères publique/privée, plutôt qu'entre organisations de ces deux sphères. L'enjeu est de caractériser l'action collective des acteurs fédéraux (en s'intéressant spécifiquement aux dirigeants élus) et de l'État (à travers ses conseillers techniques) autour de la politique sportive d'une FSN. De fait, la question posée est la suivante : ***quelles sont les synergies et tensions entre acteurs fédéraux et de l'État autour de la mise en place de la politique sportive d'une FSN ?*** Les résultats de notre étude soulèvent que ces synergies ou tensions se tiennent sur plusieurs aspects à l'aube de la conception d'une politique sportive fédérale. Celles-ci se répercutent en termes de relations, avec des réseaux d'acteurs qui se transforment. Au final, une co-construction s'opère de façon ambiguë et incomplète. [...]

Pour comprendre comment, compte tenu de la présence et de l'intervention publique, les FSN agréées, voire délégataires, mettent en place leur politique sportive (autrement dit, définissent leurs objectifs de développement de la pratique), il est nécessaire, d'abord, de bien appréhender ce concept de politique sportive, appliqué à une FSN. Callède (2002) retient cinq caractéristiques d'une politique sportive : il s'agit, selon l'auteur, d'un cadre général d'action (1), des buts et objectifs à atteindre (2), des mesures concrètes (3), des publics à atteindre (4) et enfin, l'allocation de ressources et/ou de prescriptions réglementaires incluant des modalités coercitives (5). Dans le même esprit, Bayeux (2013) distingue quatre niveaux pour appréhender et définir une politique sportive : celle-ci comporte alors un niveau politique (définition de valeurs et de finalités) (1), stratégique (ensemble d'actions coordonnées, au service d'objectifs déterminés au regard des finalités) (2), puis tactique (allocation des ressources, modalités de gestion et d'organisation) (3) et enfin opérationnel (mise en œuvre concrète des actions) (4). [...]

Document 04 : Le sport, un enjeu municipal : les communes, partenaires précieux et exigeants pour les associations sportives, David Picot

Mise à disposition d'équipements ou de personnels, subventions, aides diverses... Villes et intercommunalités sont les premiers partenaires des associations sportives. Avec certaines exigences. « *Que ce soit au niveau d'un gouvernement ou d'une municipalité, le sport n'est pas assez considéré par rapport à tout ce qu'il peut apporter.* » Le 12 mars dernier, à Saint-Malo (Ille-et-Vilaine), cette petite phrase de Roxana Maracineanu, ministre des Sports, a fait sourire l'assistance des Journées d'étude de l'Association nationale des directeurs et intervenants d'installations et des services des sports (Andiiss). Et pour cause : le sport représente environ 0,2% du budget de l'Etat. Une goutte d'eau...

Et dans les collectivités ? « *En proportion, c'est infiniment plus élevé*, souligne Michel Koebel, professeur de sociologie à l'université de Strasbourg. *Entre 5 et 10 % de leur budget annuel y est consacré, ce qui représente 8,5 à 10 milliards d'euros de dépenses sportives, pour les seules communes et communautés. Soit les deux tiers de l'investissement public dans ce domaine.* » Pour la construction ou la rénovation d'équipements, le soutien aux associations, l'organisation d'événements, etc. Maire de Lavelanet (Ariège) et président de l'Association nationale des élus en charge du sport (Andes), Marc Sanchez va plus loin : « *Sans l'appui des collectivités, pas d'équipements, pas de sport, pas de sportifs. Sans clubs, sans éducateurs, pas de sport, non plus.* » Directrice technique nationale adjointe de l'Ufolep, Isabelle Chusseau confirme : « *Les collectivités sont un partenaire majeur, à travers le soutien aux associations bien sûr, mais aussi par rapport aux interventions de nos animateurs au sein de centres communaux d'action sociale (CCAS), d'Ehpad ou d'écoles municipales de sport.* »

Quelle que soit leur étiquette politique, les élus locaux apportent un soutien fort à la pratique sportive. « *Le sport se situe au-dessus des clivages partisans. D'ailleurs, les programmes électoraux sont bien souvent similaires* », observe Stéphane Kroemer, adjoint au maire de Luxeuil-les-Bains (Haute-Saône). « *Une politique sportive publique est élaborée en fonction des objectifs de la collectivité, des attentes des bénéficiaires et bien sûr des moyens alloués* », complète toutefois Patrick Bayeux, consultant en politiques sportives. Ce qui signifie que chacun peut jouer sa partition.

À Gravelines (Nord) par exemple, le maire Bertrand Ringot, ancien champion d'aviron, a installé une véritable culture de l'événementiel. « *Nous organisons une compétition chaque week-end* », se félicite-t-il. Pour ce faire, il encourage notamment les dirigeants associatifs à s'impliquer au niveau des comités, des ligues ou des fédérations. « *Non seulement, ils montent en compétence et se forment sur différents aspects, mais en plus ils ramènent des événements. Ils sont également davantage au courant des différentes aides financières.* » Tout le monde y gagne : les dirigeants, leur club et la ville bien sûr, qui met en avant le sport, étendard de son attractivité. La politique sportive est également dépendante de l'environnement géographique, humain et social. Selon Stéphane Kroemer, également président de la commission Sport, Ruralité et Montagne à l'Andes, « *les ruraux subissent la carence et le vieillissement des équipements. Les habitants disposent d'une offre plus réduite qu'en milieu urbain ou péri-urbain* ». Même constat dans les communes abritant des quartiers prioritaires de la ville (QPV), où le taux d'équipement y est très inférieur à la moyenne nationale : jusqu'à 40 % pour les piscines... Cela a un impact direct sur la pratique en club : seulement 3,8 % des licences délivrées, alors que le poids de ces quartiers dans la population générale est deux fois plus important. Ce qui fait dire à Gilles Leproust, maire d'Allonnes (Sarthe), secrétaire général de l'Association des maires de France Ville & Banlieue (AMFVB) : « *Sur le terrain, la responsabilité sociale des clubs s'accroît à mesure que nos quartiers se paupérisent.* »

Ces cinq à dix dernières années, la façon d'appréhender le sport au sein des collectivités a évolué, en raison notamment de l'émergence de l'intercommunalité, dans un contexte où la compétence sport est partagée entre « *l'État, les collectivités territoriales, le mouvement sportif et les acteurs sociaux et économiques* » (art. L. 100-2 du code du sport). Mais ce partage de compétences existe aussi entre chaque niveau de collectivités qui se répartissent les missions de construction et de gestion des équipements, lesquels sont la propriété des communes et intercommunalités dans 8 cas sur 10. Cela vaut aussi pour l'animation et la promotion d'activités physiques, domaine qui intègre ans l'aide aux associations et les évènementiels.

La place prise par l'intercommunalité se caractérise par des politiques sportives envisagées à l'échelle d'un bassin de vie élargi et se traduit parfois par le souhait des élus d'avoir affaire à des associations plus grosses, plus structurées, plus omnisports également. Autre évolution majeure identifiée par Marco Sentein, président de l'Andiiss : « *Le basculement du dispositif fédéral vers davantage de santé et de loisirs dans les politiques sportives municipales.* » Le sport-santé est même « *une vague* », s'enflamme Didier Ellart, médecin et adjoint au maire de Marcq-en-Barœul (Nord) : « *Face une population sédentaire en demande, nous devons sensibiliser les associations afin qu'elles proposent une telle offre* ». Et le praticien de rappeler que « *la pratique régulière d'une activité physique permet de diminuer de 30 % le risque de maladie cardiovasculaire et de 50 % la survenue d'un diabète de type 2* ». En la matière, l'Ufolep fait partie des convaincues de longue date : « *Dans une soixantaine de départements, nous avons ouvert ou allons ouvrir une Maison Sport Santé Société (M3S), portée par un comité ou une association* », souligne Isabelle Chusseau.

Autre enjeu : répondre aux attentes des 16 à 18 millions de pratiquants dit « *libres* », « *auto-organisés* » ou « *autonomes* ». Selon Philippe Thourel, responsable du service des sports de Bègles (Gironde), « *les collectivités et leurs associations ont un rôle à jouer pour attirer une partie de ces sportifs, dans un contexte de concurrence accrue avec le secteur privé* ». Même son de cloche chez son homologue de Muret (Haute-Garonne), Marco Sentein : « *Les associations sont mises au défi de revoir leur offre de pratique, et je dirais même leurs prestations, car c'est ce que les gens attendent. Il faut se réinventer.* » [...]

Pour impulser une nouvelle dynamique, le principal levier pour une collectivité reste la subvention. Nombre de licenciés, d'encadrants, résultats sportifs... Mais si les critères traditionnels sont toujours présents, les villes ont désormais des attentes plus larges. À Cluses (Haute-Savoie), le maire, Jean-Philippe Mas, a instauré une « *subvention dynamique* ». Autrement dit, « *une partie de l'enveloppe est conditionnée à l'organisation de compétitions, à la formation des éducateurs et des jeunes et à la participation du club à des manifestations organisées par la commune* ». À Bayeux (Calvados), l'orientation porte sur le sport pour tous « *dans un but de créer un maillage entre le tissu associatif et les actions de la ville* », souligne Martin Burger, le directeur des sports. S'y ajoute même une incitation à créer des sections spécifiques pour le sport adapté.

Les subventions sont également décisives pour structurer les associations. « *Dès lors qu'elles passent le cap de 100 ou 150 licenciés, je les incite à embaucher un encadrant technique par une aide sur 3 ans* », appuie Stéphane Kroemer à Luxeuil-les-Bains où, comme c'est le cas partout, la signature d'une convention devient obligatoire dès lors que le montant de la subvention annuelle dépasse 23 000 €.

Ces conventions « *cadre* » ou « *de partenariat* » mentionnent à la fois les objectifs assignés par la collectivité à l'association (encadrement d'activités, développement d'actions type sport-santé ou autre) et les moyens mis à disposition : aide financière, matérielle, ou en personnel. « *En contrepartie, nous attendons des associations une bonne gestion de ces deniers publics* », prend soin de glisser Yvon Léziart, adjoint à la mairie de Rennes (Ille-et-Vilaine). De

nombreux élus et territoriaux incitent enfin le secteur associatif à diversifier ses sources de revenus, « *la tendance des collectivités étant, au mieux, de maintenir les aides financières* », selon Marco Sentein, président de l'Andiiss. Cette diversification peut passer par la sollicitation d'entreprises ou fondations, mais surtout par l'organisation d'événements ou la réalisation de prestations.

En juillet 2019, le Conseil économique, social et environnemental (Cése) préconisait ainsi la création de Sociétés coopératives d'intérêt collectif (Scic), pour aider les clubs à « *enrichir leur offre par des prestations marchandes* ». Un nouveau modèle à mi-chemin entre le statut associatif et la structure commerciale que l'Ufolep encourage. Le début d'une nouvelle ère ? Plus sûrement la marque supplémentaire d'une évolution des façons de consommer le sport. Aux villes et aux clubs d'y répondre.

**Document 05 : Le juge administratif doit-il rester sur le banc de touche,
Dominique Rémy, 28 septembre 2009**

Audience solennelle du 28 septembre 2009 Monsieur le Président, Madame et MM les vice-présidents, Mmes et MM les premiers conseillers et conseillers, M. le préfet, M. le recteur, M. le doyen

I - L'objet même de cette intervention, le droit administratif du sport, est, dans les tribunaux administratifs, un sujet récent et rare.

Lorsque le décret du 30 septembre 1953 a fait de vous les juges de droit commun du contentieux administratif, il y a une matière qu'il ne peut pas vous avoir transférée, parce qu'elle n'existait pas : le droit administratif du sport. Pourtant, tout était en place, les textes existaient, une ordonnance du 28 août 1945 précisait déjà qu'en France, c'était par délégation du ministre que les fédérations sportives organisaient leurs compétitions, mais personne n'avait eu l'idée d'en tirer des conséquences sur le plan contentieux. Lorsque l'arrêt FIFAS, du 22 novembre 1974¹ en déduit que puisque c'est par délégation, c'est donc que c'est du droit public et crée une nouvelle catégorie de décisions administratives, les décisions des fédérations sportives, cela n'entraîne aucune compétence nouvelle pour les tribunaux administratifs, puisqu'une disposition réserve, dans le décret de 1953, la compétence de votre juge de cassation pour les actes des organismes collégiaux à compétence nationale. Or, la structure même du mouvement sportif, qui fonctionne avec des commissions à tous les étages et sur tous les sujets, et la règle de l'épuisement des voies de recours internes, font que, pratiquement, le juge administratif ne peut être saisi que de décisions d'organismes collégiaux à compétence nationale. Cette réserve existe encore, au 4° de l'article R. 311-1 du code de justice administrative, mais une disposition, un amendement parlementaire d'origine incontrôlée, sans consultation du CSTA ni de votre juge de cassation, qui deviendra l'article 14 de la loi du 13 juillet 1992² et qui complétera l'article 19 de la loi du 16 juillet 1984³, va y déroger et transférer, alors que personne ne l'avait d'ailleurs réclamé, la compétence pour les décisions individuelles des fédérations sportives, essentiellement le disciplinaire, mais aussi les classements sportifs, vers les tribunaux administratifs. Pour vous, le droit du sport date donc de 1992. Mais, on fera au moins ce crédit au Législateur de 1992 d'avoir anticipé la vague contentieuse qui va frapper le sport et d'avoir essayé d'y parer en inventant un dispositif original, la conciliation, une procédure qui dès l'origine est obligatoire et dotée de prérogatives, notamment parce qu'elle est présumée acceptée, qui en font l'efficacité. Au final, tout ceci joue donc sur de très faibles masses : pour quelques centaines de contentieux engagés au niveau national, chaque année, moins de 10% atteindront les tribunaux administratifs, c'est à dire quelques-uns par an pour chaque tribunal. La moins prolifique des matières, dont vous venez, M. le président, de mentionner la fréquence dans votre résumé d'activité : 3 par an en moyenne. Les décisions que vous rendez sont donc peu nombreuses, mais elles peuvent avoir un retentissement médiatique inattendu.

II - Le droit du sport a pour centre le sport, et le sport a pour définition même l'existence de la règle sportive.

Il est classique de dire qu'aucune activité humaine n'est aussi juridicisée que le sport. Il n'y a sport que s'il y a règle sportive. C'est une évidence et cette évidence, même la jurisprudence administrative l'admet. Il y a des règles pour tout, mais ces règles qui tendent à permettre de comparer tous les sportifs selon une même mesure purement arbitraire (pourquoi le 110 m haie et pas le 137 mètres 50 haies) tendent au plus haut degré à satisfaire l'esprit juridique, afin de donner à chacun ce qui lui est dû : *suum cuique tribuere*. Le titre de champion à celui qui le mérite, celui qui est le plus fort, le plus haut ou le plus rapide, celui de vice-champion s'il est le second dans l'ordre de la rapidité. Il s'agit ainsi, en précisant la température, la nature du sol, même la pression atmosphérique, de créer un stade virtuel dans lequel s'affronteraient tous les sportifs du monde. Il s'agit de désigner le meilleur, de manière parfaitement objective et d'attribuer à chacun son classement. Dans l'absolu, le sport, ce n'est rien de plus que quelques personnes qui se réunissent en fixant une règle et en se disant : tiens, si on regardait qui réussit le mieux à faire ça selon telle ou telle règle. On fixe la règle et on désigne quelqu'un de neutre pour vérifier qu'elle est bien respectée. De tout ceci, l'Etat, on le voit bien, non seulement n'a cure, mais surtout n'a aucune compétence pour le régenter. Ce n'est pas à l'Etat de dire pourquoi le football se joue à onze ni si la règle du hors-jeu est bonne ou mauvaise, ni, dès lors, si elle a bien été respectée. La valeur d'un titre sportif tient à ce qu'il est recherché : être champion olympique, de France, de Bretagne, de Ploudalmézeau, être le meilleur dans un niveau territorial et une discipline donnée. Il y a, si on me permet de sortir un peu du champ purement juridique, une rivalité mimétique qui donne un prix à ce qui n'en a aucun d'intrinsèque : c'est parce que des milliers ou des millions de sportifs rêvent d'être champion de France qu'être champion de France a une telle valeur. Ce n'est pas dans une décision de l'Etat, c'est dans la nature mimétique du ressort de la compétition sportive qu'il faut chercher. La commissaire du Gouvernement dans l'arrêt Vigier, du 15 janvier 1991, Mme LEROY, disait ainsi que « les règles techniques du jeu, qu'il soit sportif ou de société, n'ont en effet aucun rapport avec la légalité et c'est ce qui les distingue des règles des concours. Elles sont issues de la plus pure fantaisie, ... Ainsi si les règles de jeu, que les fédérations délégataires ont seules le pouvoir d'édicter sont des règlements au sens de votre jurisprudence, vous ne pourriez exercer à leur endroit, si elles vous étaient déférées, qu'un contrôle de légalité externe ou de détournement de pouvoir. En revanche, et sauf si quelque énergumène s'avisait de ressusciter les jeux du cirque, on ne voit pas très bien en vertu de quelle norme supérieure vous pourriez exercer un contrôle sur leur légalité interne ». Si la nature des règlements sportifs interdit d'en examiner la légalité interne, on voit bien que la logique interdit que les décisions individuelles qui les appliquent puissent, elles aussi, faire l'objet d'un contrôle très poussé, voire d'un contrôle tout court. III - Si on voit bien que le juge administratif doit se montrer prudent sur le contrôle qu'il exerce sur ces décisions, le fondement de cette prudence a varié

Une première analyse voyait dans les décisions d'arbitrage des mesures d'ordre intérieur, ce qui est la définition qui se lit dans les conclusions du commissaire du Gouvernement (RDSM) sous un arrêt du 13 juin 1984, statuant sur le rejet d'une réclamation tendant à remettre en cause les résultats d'une compétition au cours de laquelle, selon le club, les arbitres n'auraient pas fait respecter les règles concernant le remplacement des joueurs exclus. Cette ligne est encore reprise dans un arrêt du 26 juillet 1985 n° 51625, fiché B, Association sportive d'Erstein qui concernait une décision de "match perdu" pour avoir refusé de disputer une rencontre, alors que l'arbitre avait déclaré le terrain praticable. Entraient dans cette définition tout ce qui touchait à l'organisation des compétitions mais aussi tout ce qui était résultat de celles-ci. Mais à partir d'un arrêt Vigier, le juge administratif commence à distinguer à l'intérieur des moyens articulés contre les décisions d'arbitrage et plus généralement celles relatives à l'organisation des compétitions en séparant ce qui suppose une appréciation des performances sportives et ce qui est purement organisation des compétitions. Votre juge de cassation affirme dorénavant

que la décision est susceptible de recours pour excès de pouvoir mais que les moyens tirés d'une mauvaise application des règles techniques sont inopérants. Dans cet arrêt de Section du 25 janvier 1991, il énonce que « Lorsque le juge administratif connaît des actes pris tant par les arbitres et les juges des compétitions à caractère sportif que par les organes des fédérations en cette matière, ni l'application des dispositions techniques propres à chaque discipline ni l'appréciation des performances des participants ne peuvent être discutées devant lui. Il lui appartient d'exercer son contrôle sur le respect des principes et des règles qui s'imposent aux auteurs de tout acte accompli dans l'exercice d'une mission de service public. ». Pour dire les choses un peu brutalement, la solution initiale qui consistait à dire, en bloc, que tout ce qui était résultat sportif ou appréciation du geste sportif ne pouvait pas faire l'objet d'un contentieux devant le juge étatique, administratif en l'espèce, n'était pas défendable : on ne peut pas dire qu'une rétrogradation de club professionnel, avec un enjeu financier de l'ordre de quelques dizaines de millions d'euros qui s'évaporent en cas de dépôt de bilan, ne mérite pas d'être porté devant vous parce que « de minimis non curat praetor ». Plus généralement, dans l'esprit des arrêts Hardouin et Marie du 17 février 1995, qui sont postérieurs à Vigier, la rétraction générale du champ des mesures d'ordre intérieur conduisait à abandonner cette explication du refus du juge administratif d'examiner les décisions d'arbitrage.

Mais la nouvelle solution, qui consiste à dire qu'il y a des choses dont on ne peut utilement discuter devant vous, n'est guère plus confortable. Comment expliquer que vous ne soyez pas compétents pour appliquer des règles, généralement divisées en articles, comme des lois ou des contrats, qui fixent des règles assorties de sanctions et de procédures pour les appliquer ? Comment, une erreur d'arbitrage évidente peut-elle ne pas être sanctionnée par le juge alors qu'une commission fédérale se voit reconnaître le pouvoir de réformer des décisions d'arbitrage ? Dans l'affaire Vigier, c'était un cas assez criant de pression sur un jury, et le juge administratif rétablissait plus la décision des arbitres qu'il ne la contredisait. Mais dans un arrêt ultérieur FFSA du 16 mars 1998, on voit que cette ligne de partage est difficile à tenir puisque « la décision d'exclure le requérant du classement de compétition a été motivée par le fait que le poids de son véhicule, constaté après la course, était inférieur au minimum exigé pour participer à la compétition » alors que « la pesée des véhicules, effectuée sur un plan non pas horizontal mais incliné, ont, dans les circonstances de l'espèce, porté atteinte à l'égalité de traitement dont doivent bénéficier les concurrents en ce qui concerne le droit de participer à la compétition ». On a donc, par le détour de l'égalité de traitement entre tous les usagers du service public, dans ce cas, commencé à mettre le pied sur le terrain de jeu lui-même. Quand les commissaires de course excluent un véhicule d'une course après celle-ci, c'est exactement comme l'arbitre au football qui siffle un hors-jeu ou inflige un carton jaune. Mais la limite est extrêmement subtile : ainsi, un arrêt du 29 septembre 2003, refuse d'apprécier l'application de la règle du « temps mort » au handball . La frontière est donc extrêmement difficile à tracer et l'optimisme de la commissaire du Gouvernement De Silva, sous ce dernier arrêt, qui voit dans ces trois arrêts une parfaite cohérence relève plus de l'acte de foi que de l'énoncé d'une règle pratiquement applicable.

IV – L'affaire du stade brestois

Un jugement n° 091405, Société anonyme sportive professionnelle STADE BRETOIS 29 du 20 mai 2009 de votre tribunal a eu un certain retentissement, essentiellement parce qu'il a été regardé comme signant l'arrêt de mort du club de Reims, dont l'image forgée dans les années 50, reste vive dans les milieux footballistiques, mais c'est sous un angle plus strictement juridique qu'il mérite votre intérêt, parce qu'il amène à s'interroger sur l'articulation entre le droit, notamment public, et le sport et ce qui en est, pourrait-on dire, le « code génétique », c'est à dire la règle du jeu. Dans cette affaire était en cause l'application d'une règle, la Loi n°3, qui appartient à ce qu'on appelle les « Laws of the game », les lois du jeu, qui sont les fondamentaux du football et qui ne sont tout simplement pas l'œuvre de la Fédération française de football, ni celle de la fédération internationale, la FIFA, mais celle d'un organisme un peu aristocratique, le Board, qui comprend essentiellement les héritiers des inventeurs du

jeu, les britanniques, et en nombre limité quelques continentaux divers de quelques continents éloignés (Europe, Afrique, Asie etc) désignés par la FIFA. Or il est bien clair qu'une telle règle ne saurait avoir un caractère de droit public pour des raisons simplement organiques, le board étant une association étrangère qui n'est pas investie de prérogatives de puissance publique et donc pas un élément de la légalité d'une décision administrative. Toute la question était de savoir si on devait délivrer ou non un carton jaune qui, s'additionnant à un précédent carton jaune, aurait entraîné l'exclusion d'un joueur et donc amené le club brestois à finir à 10, rendant plus difficile la victoire à l'extérieur qu'il avait remportée. Pour montrer à quel point le milieu sportif demande qu'on dise le droit, ce qui fait l'objet de cette intervention, l'opérance même de ce moyen n'a pas été discutée. C'est dire que tous s'attendent et attendent que le juge fasse le surarbitre. Chacun s'attendait donc à que vous vous prononciez sur cette disposition et donc que vous disiez quand devait être déposée une réserve technique sur une décision de l'arbitre qui ne s'était pas aperçu qu'un joueur évoluait sur le terrain sans figurer sur la feuille de match. En fait, dans votre décision vous vous êtes fondés non pas sur l'application de la loi n°3, directement, mais sur les conditions dans lesquelles elle pouvait être invoquée devant la commission ad hoc, cette fois-ci en application de l'article 345 du règlement des compétitions, c'est à dire que, ce que dit ce jugement, c'est que la contestation de la décision d'arbitrage n'était possible selon le règlement, qu'au premier arrêt de jeu qui suivait, et non au moment où chacun s'en est rendu compte. Ce faisant, même si vous êtes amenés à citer la loi n°3, c'est le règlement, pris par une fédération délégataire donc empreint d'un caractère de droit public, que vous appliquez portant sur des conditions procédurales et non sur l'existence d'une erreur d'arbitrage et donc vous n'êtes pas allés directement contre cette jurisprudence. Disons-le toutefois, tout pousse à ce que vous en veniez, que la juridiction administrative en vienne, à examiner les décisions d'arbitrage et que la formule de l'arrêt Vigier ne soit bientôt plus qu'une figure de style, que tout dans l'application d'une règle sportive soit regardée comme touchant à l'égalité de traitement des compétiteurs. Une telle évolution n'est toutefois pas souhaitable : si le sport est avant tout une règle, c'est une règle qui est la propriété collective de ses pratiquants, qui la font vivre et lui donnent chair. Aller au-delà, en faire une simple règle de droit, c'est s'adonner à ce positivisme juridique dans lequel on peut ne voir que de la statolatrie et qui est une des caractéristiques les mieux établies de la juridiction administrative. C'est avec une sage réserve que le juge de l'administration doit examiner des décisions qui relèvent d'un autre ordre transversal et presque purement symbolique. Il faut, autant que possible, s'en tenir à la ligne de l'arrêt Vigier, même si on voit bien que cela ne répond pas pleinement à l'attente des parties au procès. Je voudrais pour conclure, revenir sur un arrêt de 1989, dans lequel le débat était de savoir si les personnes concernées étaient ou non, au moment des faits, « sur le banc de touche » et s'ils avaient su y rester. Je crois le juge administratif devrait lui aussi s'y tenir : il n'est pas à sa place sur le terrain de jeu, qui appartient aux sportifs, et doit rester sagement en retrait. Il doit, à son tour, savoir rester sur le banc de touche.

Document 06 : Les modes de gestion des services publics sportifs et des équipements sportifs, Patrick Bayeux

Schématiquement, les communes ont le choix entre trois voire quatre grandes stratégies pour la gestion de leurs actions : faire (il s'agit, pour la commune, de gérer les services avec ses propres moyens sans faire appel à l'extérieur), faire avec (la commune fait le choix de gérer les services en partenariat avec une personne morale qui peut être une association ou une entreprise), faire faire (la commune choisit de confier la gestion de son service à un opérateur privé) laisser faire.

Cette problématique des modes de gestion vaut aussi bien pour la mise en place des animations sportives que pour l'organisation de manifestations. Elle est un peu différente pour les équipements sportifs, dans la mesure où des investissements peuvent être réalisés par l'opérateur privé.

FAIRE	FAIRE AVEC	FAIRE FAIRE
• La régie directe • La régie dotée de l'autonomie financière • La gestion par une personne spécialisée (EP)	• La délégation de gestion à une association • Le marché public	• La concession de service

I/ Faire

C'est de loin le mode de gestion le plus adopté par les élus puisque, selon les différentes enquêtes, 90 % des équipements sont gérés directement par les communes. La plus connue reste la régie directe.

La **gestion** dans le cadre du budget général, la plus grande partie des activités sportives est gérée dans le cadre du budget général de la commune. Pour celles qui utilisent la présentation fonctionnelle c'est le chapitre 41 (sport) qui est utilisé. La présentation comptable ne permet pas de suivre les différentes missions du service des sports. En effet bien souvent les dépenses sports sont affectées dans plusieurs services et ne figurent pas toutes dans le chapitre 41. Les responsables qui souhaitent isoler la gestion de certains équipements ou de certaines activités sans pour autant recourir à la délégation de gestion peuvent procéder à la création de régie.

Dans la **régie directe**, le fonctionnement de l'activité et le personnel sont placés sous l'autorité directe du conseil municipal. Dans la mesure où cette régie ne dispose d'aucune personnalité juridique propre, elle n'est identifiée que par un budget annexe qui suit les principes et les règles de préparation d'adoption et d'exécution du budget général. C'est l'exécutif qui assure la responsabilité du fonctionnement des services placés sous son autorité, l'éventuelle nomination d'un directeur de la régie n'enlevant en aucune manière la responsabilité de l'exécutif

La **régie dotée de l'autonomie financière** est peu utilisée. Il impose la création d'un conseil d'exploitation mais qui agit sous l'autorité du maire et du conseil municipal. L'établissement géré sous cette forme ne dispose pas de la personnalité morale. Il présente l'avantage d'avoir un budget autonome par rapport à celui de la collectivité.

La **régie dotée de la personnalité morale** est créée à l'initiative du conseil municipal qui arrête aussi les dispositions du règlement intérieur. Elle est administrée par un conseil d'administration désigné par le conseil municipal. Le conseil d'administration élit son président et délibère sur toutes les questions qui intéressent le fonctionnement de la régie. Le directeur est recruté par le conseil d'administration alors que le comptable est soit un comptable du trésor soit un agent territorial nommé par le préfet après avis du trésorier payeur général.

La gestion par une personne publique spécialisée : **l'établissement public**. Il s'agit de la gestion d'un service public par un organisme ayant une personnalité morale distincte de la collectivité publique dont relève le service. L'établissement public est une personne morale de droit public créée par une collectivité en vue d'assurer la gestion d'un ou plusieurs services publics. Ce mode de gestion est peu développé dans le sport.

III/ Faire faire

La collectivité peut décider de faire gérer son service (il peut s'agir d'un équipement ou d'une prestation) par autrui. On parle alors de délégation de service public. L'article L 1114-1 du code général des collectivités territoriales prévoit en effet que « Les collectivités territoriales 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. Selon l'article précité **La délégation de service public mentionnée à l'article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales est une concession de services.** Deux types de contrat sont à distinguer envisageables. Les deux montages nécessitent la mise en place d'une procédure de mise en concurrence

La concession de service, **l'affermage** repose sur un contrat selon lequel une collectivité publique confie à une personne l'exploitation sous sa responsabilité et à ses risques et périls d'un service public. Le fermier est rémunéré par les usagers, mais il reverse à la collectivité une redevance destinée à contribuer à l'amortissement des investissements qu'elle a réalisés. Le risque repose sur le fermier. La durée des contrats d'affermage est généralement assez courte. La collectivité peut verser :

→ Une contribution forfaitaire d'exploitation au fermier au regard des contraintes de fonctionnement imposées

→ Une contribution forfaitaire pour contrainte de service public (accueil des scolaires, des clubs...)

La **gérance ou la régie intéressée**, dans les deux cas, l'exploitant gère pour le compte de la personne publique un service public en percevant une rémunération. La différence entre la gérance et la régie intéressée tient au mode de rémunération. Dans le cas d'une régie intéressée, comme son nom l'indique, l'exploitant est intéressé aux résultats. Dans l'autre cas, la rémunération est fixe et indépendante des résultats.

III/ Faire avec

Il convient de distinguer deux stratégies. La première consiste passer un marché public à un opérateur qui réalise la prestation de service La seconde consiste par convention à confier la gestion d'un équipement ou d'une prestation à un opérateur privé qui peut d'ailleurs être une association

Les **marchés publics** sont les contrats conclus à titre onéreux par des personnes publiques avec des personnes privées (ou publiques) pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services. (Art L 1111-1 du code de la commande publique). Dans le cas de l'organisation d'une animation sportive, d'une manifestation ou d'un événement, ou dans le cas de l'exploitation d'un équipement, il s'agit d'un marché de services. L'opérateur privé sélectionné après une mise en concurrence est rémunéré par la collectivité pour réaliser un service selon un cahier des charges défini par la collectivité. L'opérateur s'engage sur un prix pour réaliser le service pour le compte de la collectivité. Le risque des recettes sur les usagers est assumé par la collectivité.

La **gestion par une association** est très fréquente qu'une collectivité territoriale mette à disposition d'une association sportive un équipement. Les exemples ne manquent pas dans le domaine du tennis, des sports de raquette en générale, de certains sports de combats, des bases de loisirs.

Ce type de montage soulève la question de la mise en concurrence de l'association. D'une manière générale il y a mise en concurrence dès lors qu'il y a initiative publique. La mise en concurrence s'impose si la collectivité souhaite :

- La réalisation d'un service public
- Imposer des sujétions spéciales de service public

Il n'y a pas mise en concurrence si l'initiative est privée (associative), ces initiatives pouvant faire l'objet d'une mise à disposition gratuite voire d'un soutien public dès lors qu'elles rejoignent l'intérêt général de la collectivité. En effet selon l'article L2125-1 du code de la propriété des personnes publiques « Toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique donne lieu au paiement d'une redevance » toutefois précise l'article « 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. »

VI – Exercice hebdomadaire : CAS PRATIQUE

Monsieur Sylvain Ebonjeboacusek est maire de Publicity ville, qui est notamment connue pour son haut niveau de football. Plusieurs élèves des écoles, collèges et lycées de la ville sont très nombreux à pratiquer ce sport à l'occasion des ateliers périscolaires, mais également dans le seul club de football local (Les Arracheurs d'Pelouz), qui n'a aucun lien juridique avec la commune.

Constatant l'intérêt de la population pour ce sport, monsieur le maire a confié à une association, créée pour l'occasion et regroupant quelques parents et anciens de la commune, le soin d'organiser tous les samedis après-midi des cours de football. Afin d'encourager ces nouvelles activités, le conseil municipal a mis gratuitement à la disposition de l'association la salle des fêtes de la commune et a, par ailleurs adopté une délibération modulant les tarifs d'inscription aux cours de football du vendredi. Ces tarifs privilégient les enfants domiciliés à Publicity qui bénéficient d'une réduction de 50% par rapport aux autres enfants domiciliés à Privatisland, qui se situe dans la commune voisine.

Le président du club « Les Arracheurs d'Pelouz » s'interrogeant sur la délibération du conseil municipal s'agissant d'une part de la création de l'association et d'autre part sur la légalité d'établir des tarifs différenciés. En effet selon le président du club il s'agit d'une mesure profondément discriminante. En tant que stagiaire du célèbre cabinet Avocadorable, vous apporterez votre expertise juridique au président du club.