**N°s 431489, 431733, 431734, 431735, 431736, 431808,
431809, 431810, 431811, 431816, 431817, 431818, 431819**
**Syndicat national des inspecteurs généraux de la jeunesse et des sports (SNIGJS) et
autres**

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies
Séance du 24 juin 2020
Lecture du 8 juillet 2020

CONCLUSIONS

Mme Sophie Roussel, rapporteure publique

La création en 2019, sous la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP), de l'Agence nationale du sport a provoqué une levée de boucliers contentieux au sein du ministère des sports.

C'est un euphémisme que de dire qu'elle n'a guère suscité l'enthousiasme parmi les agents du ministère, qui la perçoivent comme le renoncement de l'Etat à définir une politique sportive et à assurer un service public du sport. En témoignent les treize requêtes qui vous sont soumises, émanant de quatre syndicats : syndicat national des inspecteurs généraux de la jeunesse et des sports, syndicat national des personnels jeunesse et sport CGT, Solidaires jeunesse et sport, Syndicat national des activités physiques et sports (SNAPS), au soutien duquel intervient, l'Union nationale des syndicats autonomes (UNSA) Education. Leur intérêt pour agir – et pour l'UNSA Education à intervenir – n'est pas douteux, y compris s'agissant des inspecteurs généraux jeunesse et sport qui ont vocation à contrôler cette agence. Celui de M. T..., qui se présente des conclusions d'annulation conjointement au SNAPS, sans faire état d'aucune qualité, est plus incertain mais il est inutile de s'y attarder, s'agissant d'une requête collective.

Le projet de réforme, ou du moins ses modalités, n'a pas davantage convaincu l'assemblée générale du Conseil d'Etat, particulièrement au fait des enjeux, lesquels se situent à la croisée de deux récentes études annuelles, l'une, consacrée en 2012 aux thèmes des agences (« Les agences : une nouvelle gestion publique ? ») et, l'autre, encore en cours au moment où la réforme a été conduite, au sport (« Le sport : quelle politique publique ? »). Nous reviendrons sur les réserves qui ont été formulées, dans un avis rendu public dont les requérants font leur miel.

Quant au déroulé de la réforme, il a été pour le moins désordonné, ce qui explique également le nombre de requêtes dont vous êtes saisis. Pas moins de deux interventions législatives, dont l'une en cours de route afin de sauver un dispositif juridiquement fragile, deux décrets et quatre arrêtés ont été nécessaires pour dessiner de façon pérenne la forme et les missions de la

nouvelle agence. Une partie du contentieux que vous traiterez aujourd'hui vise d'ailleurs exclusivement à purger le passé, puisque l'un des textes attaqués a été abrogé pour être remplacé par un autre, également contesté.

Les ambitions qui président à la création de cette Agence nationale du sport sont pourtant des plus hautes. Il s'agit, dans la perspective de l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques en France en 2024, de faire évoluer la gouvernance du modèle sportif français vers un schéma plus partenarial. L'agence associée à cette fin, dans le cadre d'un groupement d'intérêt public (GIP), l'Etat, le mouvement sportif, les collectivités territoriales et les acteurs économiques afin de – nous citons les écritures en défense du ministre – « *renforcer les capacités sportives de la Nation sur le fondement d'une gouvernance collégiale et concertée du sport, tout en contribuant à la réduction des inégalités sociales et territoriales en France* ». Elle se substitue au Centre national pour le développement du sport (CNDS), établissement public de l'Etat, ainsi qu'à différents organismes et structures relevant du ministère des sports, au nombre desquels la délégation ministérielle à la haute performance sportive, dont les actions avec les fédérations sportives et les collectivités territoriales étaient jugées mal coordonnées.

Nous procéderons acte par acte, plutôt que requête par requête. Trois séquences normatives peuvent être distinguées.

1) En fin d'année 2018, sur la base d'un projet d'agence seulement esquissé et avant même toute décision en définissant de façon ferme le statut juridique et les missions, l'article 83 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 a rendu « *l'Agence nationale du sport chargée de la haute performance sportive et du développement de l'accès à la pratique sportive* » affectataire des financements jusqu'alors versés au Centre national pour le développement du sport, à une date dont la fixation a été renvoyée à un décret, devant intervenir au plus tard le 1^{er} septembre 2019.

2) L'agence a vu le jour à proprement parler à la fin du moins d'avril 2019.

Par un arrêté du 20 avril 2019 pris en application de l'article 100 de la loi du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit et de l'article 1er du décret du 26 janvier 2012 relatif aux groupements d'intérêt public, les ministres des sports et de l'action et des comptes publics ont approuvé la convention constitutive, sous forme de groupement d'intérêt public, de l'Agence nationale du sport.

Le même jour, le décret n° 2019-346, pris en Conseil d'Etat, a abrogé les dispositions réglementaires du code du sport relatives au Centre national de développement du sport, établissement public de l'Etat, jusqu'alors affectataire et répartiteur des crédits de soutien au sport de l'Etat, et décidé du transfert des biens, droits et obligations du Centre à l'Agence, dans des conditions renvoyées à un autre décret.

Ce décret, c'est le décret (simple) n° 2019-347, toujours du même jour, qui prévoit la dévolution à l'Agence nationale du sport des droits et obligations du Centre national de

développement du sport ainsi que l'entrée en vigueur le 24 avril suivant des dispositions de l'article 83 de la loi de finances pour 2019, ce qui a rendu l'agence affectataire des crédits jusqu'alors affectés au CNDS.

Enfin, un arrêté du même jour, pris par la ministre des sports, a modifié l'arrêté définissant l'organisation du ministère, en abrogeant les dispositions relatives à la délégation ministérielle à la haute performance sportive.

3) Très vite après l'intervention de ces différents actes, un projet de loi a été préparé afin de préciser les modalités de création de l'Agence, sur lequel l'assemblée générale du Conseil d'Etat a rendu un avis public le 6 juin 2019 (n° 397803). C'est d'ailleurs au vu de ce projet de loi, à même de régulariser les éventuelles illégalités affectant la convention constitutive du GIP et d'imposer de la modifier, et compte tenu de la désorganisation importante susceptible d'être générée par une suspension, que votre juge des référés a rejeté, le 10 juillet 2019, les demandes en référé présentés par les requérantes tendant à la suspension de l'exécution des décrets et arrêtés intervenus le 20 avril.

Ladite loi a été promulguée le 1^{er} août : loi n° 2019-812 du 1er août 2019 relative à la création de l'Agence nationale du sport et à diverses dispositions relatives à l'organisation des jeux olympiques et paralympiques de 2024. S'en sont suivis l'abrogation, par un arrêté du 4 octobre 2019 des ministres chargés des sports et du budget, de l'arrêté du 20 avril 2019 portant approbation de la convention constitutive du GIP et son remplacement par une nouvelle version de la convention.

I. Contrairement à ce que soutient le ministre en défense, les recours dirigés contre l'arrêté du 20 avril 2019 portant approbation de la convention constitutive du GIP, abrogé le 4 octobre suivant, n'ont pas perdu leur objet.

Il pourrait être tentant de considérer que la disparition de l'ordonnancement juridique de ce premier arrêté prive d'objet ces recours, d'autant que seul un des requérants (SNIGJS, n° 431489) conteste le point d'arrivée de la réforme, c'est-à-dire l'arrêté du 4 octobre 2019.

Encore ne le fait-il pas dans les règles de l'art, puisque c'est par un « mémoire complémentaire », produit dans l'instance engagée contre l'arrêté du 20 avril 2019, qu'il vous demande l'annulation du second arrêté. Mais dès lors que ce nouveau mémoire a été produit dans le délai de deux mois suivant la publication du second arrêté, nous vous invitons à considérer, faisant preuve de bienveillance s'agissant d'un recours pour excès de pouvoir contre un acte dont vous connaissez en premier et dernier ressort, non soumis au ministère obligatoire d'avocat, que vous êtes saisis de conclusions d'annulation recevables contre le second arrêté. Aucune disposition du code de justice administrative ni aucun principe n'impose en effet aux requérants de présenter, par une requête distincte, de nouvelles conclusions qui s'ajouteraient aux premières.

Si avait été attaqué un refus d'abroger l'arrêté du 20 avril 2019, la solution de non-lieu se serait imposée, nonobstant la circonstance que cet acte a reçu exécution pendant la période où

il était en vigueur (CE, 30 décembre 2002, *Confédération nationale des syndicats dentaires*, n° 238032, T. p. 881) : la seule portée d'une éventuelle annulation pour excès de pouvoir d'un refus d'abrogation est de conduire l'autorité administrative à abroger le texte pour l'avenir. Par nature, l'abrogation, et par voie de conséquence, les contentieux des refus d'abrogation, ne permettent pas la remise en cause des effets passés.

Il en va différemment lorsque vous êtes saisis d'un recours pour excès de pouvoir directement dirigé contre l'acte réglementaire lui-même, où l'annulation pour excès de pouvoir *erga omnes* a pour effet, sauf à ce que vous différiez dans le temps les effets de votre annulation sur le fondement de votre jurisprudence *AC!*, de faire disparaître rétroactivement l'acte annulé. Si l'acte réglementaire a reçu exécution, et que la décision intervenue en cours d'instance est une abrogation et non un retrait (v. sur les conditions du non-lieu en cas de retrait en cours d'instance de l'acte attaqué, CE, 19 avril 2000, *B...*, n° 207469, p. 157), votre intervention juridictionnelle garde une utilité, en ce qu'elle permet aux requérants d'obtenir une rétroactivité et un effet général qui ne serait pas possible autrement, notamment pas par la voie d'exceptions d'illégalité, éventuellement soulevées à l'occasion de litiges dirigés contre les actes subséquents, à supposer que ce derniers soient susceptibles de recours.

II. Commençons par le décret n° 2019-346, pris après avis de la section de l'intérieur, abrogeant les dispositions du code du sport relatives au Centre national pour le développement du sport et décidant du transfert des biens, droits et obligations du Centre.

Parmi les trois requêtes (431735, 431808 et 431816), seule la requête du SNAPS (431816) soulève des moyens méritant que l'on s'y attarde.

Les deux autres se bornent en effet à affirmer sans autre précision, d'une part, que la consultation du comité technique ministériel du Centre national pour le développement du sport, dont les visas du décret portent la trace, a été irrégulière et, d'autre part, que le décret est privé de base légale, tout en présentant une argumentation parfaitement inopérante, puisque relative à l'arrêté du 20 avril 2019 portant approbation de la convention du GIP.

> Le premier moyen est tiré de l'incompétence du Premier ministre pour décider du transfert des recettes affectées au CNDS. Vous ne pourrez que l'écarter, dès lors que le transfert procède non pas du décret attaqué mais directement de l'article 83 de la loi de finances pour 2019, dont la date d'entrée en vigueur a été renvoyée à un décret.

Le moyen met toutefois le doigt sur une petite malfaçon légistique : la date d'entrée en vigueur de l'article 83 de la loi de finances pour 2019, qui modifie notamment les articles L. 411-1 et L. 411-2 du code du sport, relatifs aux ressources du CNDS, a été fixée par le décret n° 2019-347 au 24 avril 2019, alors que les deux décrets et le premier arrêté portant approbation de la convention constitutive du GIP ont tous été pris le 20 avril et publiés au journal officiel le lendemain, ce qui implique en principe qu'ils sont entrés en vigueur le surlendemain soit le 22 avril.

Vous jugez cependant dans une telle configuration, ou des actes réglementaires sont pris par avance pour l'application d'une disposition législative publiée mais non encore exécutoire, que cette anticipation est sans incidence sur la validité de ces actes réglementaires et a seulement pour conséquence de différer, implicitement mais nécessairement, l'entrée en vigueur de ces actes à la date d'entrée en vigueur des dispositions dont ils font application : Section, 27 janvier 1961, *Sieurs Daunizeau et autres*, n°s 46910 et autres, p. 57. Tel est le cas ici. Vous devrez donc considérer qu'implicitement mais nécessairement, la date d'entrée en vigueur du décret attaqué, comme d'ailleurs celle de l'arrêté du 20 avril portant approbation de la convention constitutive du GIP, a été différée au 24 avril, date d'entrée en vigueur de la loi. Ce qui vous conduira à écarter le moyen.

> Le moyen suivant repose sur la méconnaissance du parallélisme des formes. Deux des dispositions abrogées par le décret attaqué, relatives au CNDS, sont en effet issues d'un décret signé de la main du Président de la République (le décret n° 2006-248 portant création du Centre national pour le développement du sport) : l'article R*. 411-4, relatif à la nomination et à la durée du mandat du président du conseil d'administration de l'établissement public et l'article R*. 411-8, relatif à la nomination et à la durée du directeur général de l'établissement. En vertu de votre jurisprudence *Meyet*, ces dispositions (qui n'ont pas été « démeyetisées »¹) ne pouvaient être abrogées que par un décret en Conseil d'Etat et en Conseil des ministres.

Si nous vous proposons malgré tout d'écarter le moyen, c'est qu'il nous semble que l'intervention du législateur, par la loi de finances pour 2019, pour substituer l'Agence au CNDS, a en quelque sorte « dévitalisé » le décret n° 2006-248 portant création du CNDS et, par suite, la nécessité pour modifier ou abroger certaines de ses dispositions d'un décret en Conseil des ministres. Nous répugnons à parler d'abrogation implicite, car en toute rigueur, une loi n'abroge pas un décret, même si certains de vos précédents mobilisent la notion « d'abrogation implicite mais nécessaire » d'un règlement par une loi postérieure (CE, 23 juin 1972, *Société Maregida Compania Naviera et Sieur Labat*, n° 81031, p. 486 et 7 octobre 1977, *Lavigne*, n° 5380, T. p. 707 ; voir encore le cours du président Odent p. 431). Disons plutôt que l'entrée en vigueur le 24 avril 2019 de la loi de finances pour 2019 interdit en tout état de cause l'application des dispositions réglementaires relatives au CNDS, y compris celles prises en Conseil des ministres. Par suite, la question du respect des prérogatives respectives du Président de la République et du Premier ministre, qui justifie le formalisme rigoureux de votre jurisprudence *Meyet*² n'a plus d'objet, ce qui rend admissible une entorse au parallélisme des formes.

Les derniers moyens soulevés contre ce décret ne sont guère plus substantiels.

¹ Qui ne sont pas dans le champ de l'article 26 du décret n° 2006-248 autorisant la modification du décret par décret en Conseil d'Etat, et n'ont pas non plus été « déclassées » (« démeyetisées », pour reprendre le jargon des connaisseurs) à l'occasion de la codification : voir le décret du Président de la République n° 2007-1132 du 24 juillet 2007 qui codifie en « R* » les deux dispositions.

² CE, Assemblée, 10 septembre 1992, *Meyet*, p. 327 Pour le cas d'un décret du Premier ministre modifiant incompétemment un décret du Président de la République : CE, 27 avril 1994, *Epx Allamigeon et époux Pageaux*, n°s 147203 et 148545, Rec p 191.

D'une part, il est reproché à l'article 11 du décret n° 2019-246 de renvoyer à un « *décret des ministres chargés des sports et du budget* ». Mais cet oxymore entre pouvoir réglementaire général exercé par décret et pouvoir réglementaire délégué des ministres ne peut que procéder d'une erreur de plume : il va de soi que par ces mots, c'est un décret au rapport des ministres chargés des sports et du budget qui est prévu.

D'autre part, à défaut de dispositions législatives ou réglementaires le prévoyant, les ministres de l'éducation, de la santé et de la cohésion des territoires n'avaient pas, contrairement à ce qui est soutenu, à figurer nécessairement au nombre des ministres rapporteurs du décret attaqué (v., *a contrario*, CE, Ass. 14 avril 1995, *Caisse autonome de retraite des médecins français*, n°s 148379, 148380, p.). Les moyens tirés de l'illégalité du choix des ministres rapporteurs doivent, par suite, être écartés.

Enfin, on ne saurait soutenir que le caractère inaliénable des biens affectés au CNDS, établissement public chargé d'un service public, prévu par le décret, empêcherait, par lui-même, leur transfert.

Les trois requêtes dirigées contre le décret n° 2019-346 ne peuvent donc qu'être rejetées.

II. Examinons à présent les moyens dirigés contre le décret n° 2019-247, du même jour, dont nous avons déjà parlé car c'est lui qui, dans son second article, fixe au 24 avril la date d'entrée en vigueur des dispositions de l'article 83 de la loi de finances pour 2019 modifiant le code du sport. Son article 1^{er} se borne quant à lui à disposer que les biens, droits et obligations du CNDS sont dévolus à l'Agence nationale du sport.

Les moyens émanent de trois requêtes (431736, 431809, 431817). Seuls ceux soulevés par le SNAPS (n° 431817) sont véritablement dirigés contre ce décret. Ceux soulevés par les deux autres syndicats, dupliqués dans toutes les requêtes, se bornent en réalité à mettre en cause la légalité du GIP et sont radicalement inopérants.

Un seul des moyens soulevés par le SNPAS mérite que l'on s'y arrête un instant. Il est soutenu que la consultation du comité technique ministériel du CNDS a été omise. S'il est vrai que le décret attaqué ne vise aucune consultation, nous sommes d'avis que celle qui a eu lieu, le 22 octobre 2018, à propos du décret n° 2019-246 qui fixe le principe du transfert et renvoie la définition des conditions et modalités à un décret simple, était la seule requise par les articles 15 de la loi du 11 janvier 1984 et 34 du décret du 15 février 2011 car la seule de nature à permettre au membre du comité d'avoir un débat utile, alors que la décision de transfert n'était pas encore prise.

La plupart des autres moyens sont la reprise de ceux examinés à propos du décret n° 2019-246. Vous les écarterez :

- moyen tiré de l'incompétence du Premier ministre à décider, en anticipant sur la date d'entrée en vigueur de la loi, le transfert des recettes et des biens du CNDS à l'Agence, alors que celle-ci n'avait pas encore été créée ;
- moyen tiré de ce que le Premier ministre ne pouvait signer ce décret, alors que le décret n° 2019-246 qui en constitue la base légale prévoit qu'un « *décret des ministres chargés des sports et du budget* » est nécessaire ;
- moyen tiré de ce que l'inaliénabilité des biens affectés au CNDS empêcherait, par principe, leur transfert à l'Agence.

Un dernier moyen est tiré de ce que le décret ne pouvait se borner à désigner l'affectataire des biens, droits et obligations du CNDS, et devait définir plus précisément les modalités et conditions de ce transfert, conformément à l'habilitation donnée par l'article 11 du décret 2019-246. La critique nous paraît inopérante, dans la mesure où le pouvoir réglementaire n'est jamais tenu d'exercer sa compétence dans un unique texte. Nous ne sommes en tout état de cause pas convaincue que des précisions supplémentaires s'imposaient.

Nous concluons par suite au rejet des trois requêtes dirigées contre le décret n° 2019-247.

III. Viennent ensuite, à propos de l'arrêté du 20 avril 2019 portant approbation de la convention constitutive du groupement d'intérêt public dénommé « Agence nationale du sport », des critiques qui cette fois-ci ne sont pas de pure légistique (requêtes 431489, 431733, 431810, 431818). Elles portent toutefois sur un état du droit qui n'est plus en vigueur aujourd'hui puisqu'une loi est intervenue, le 1^{er} août 2019, et que cet arrêté a été abrogé et remplacé par un autre. Parmi les quatre requérants, seul le syndicat national des inspecteurs généraux de la jeunesse et des sports (n° 431498) conteste d'ailleurs le point d'arrivée de la réforme, c'est-à-dire **l'arrêté du 4 octobre 2019**.

Précisons que vous êtes bien compétents en premier et dernier ressort pour connaître des recours dirigés contre ce type d'arrêtés, qui présentent un caractère réglementaire (cf. CE, 18 juin 1997, *Fédération syndicale des PTT Fédération SUD des PTT*, n° 143220, T. p.).

Les moyens soulevés recyclent pour l'essentiel les fragilités juridiques de la réforme constatées par votre assemblée générale, saisie pour avis du projet de loi ayant abouti sur la loi d'août 2019, dont nous comprenons des débats parlementaires et d'un article du journal *Le Monde*³ qu'il a été suggéré par la section de l'intérieur du Conseil d'Etat, au moment de l'examen pour avis du décret n° 2019-246, en avril 2019.

Ces fragilités sont de deux ordres.

³ « Le Conseil d'Etat demande de revoir le statut de l'Agence nationale du sport », *Le Monde avec l'AFP*, publié le 18 avril 2019 à 10h27 : https://www.lemonde.fr/sport/article/2019/04/18/le-conseil-d-etat-demande-de-revoir-le-statut-de-l-agence-nationale-du-sport_5451972_3242.html

Les premières tiennent à la place de l'Agence dans la politique du sport et ses relations avec l'Etat, en matière de développement du haut niveau et de la haute performance sportive.

En vertu de la convention constitutive approuvée en avril, le groupement a notamment pour objet d'« *Elaborer une stratégie nationale et internationale de mise en œuvre des objectifs nationaux concernant le haut niveau et la haute performance sportive, en particulier dans les disciplines olympiques et paralympiques* ». Le Conseil d'Etat estime dans son avis sur le projet de loi qu'« *afin d'assurer la conformité du projet de loi aux exigences découlant des articles 20 et 21 de la Constitution, le Conseil d'Etat estime [il était] nécessaire, d'une part, de préciser dans le projet que la politique publique et la stratégie nationale et internationale en matière de sport de haut niveau, de haute performance sportive et de développement de la pratique sportive pour le plus grand nombre sont déterminées par le Gouvernement, et, d'autre part, que la mise en œuvre d'une telle politique publique ne peut être confiée à l'Agence qu'à la condition qu'elle s'inscrive dans le cadre de la stratégie arrêtée par l'Etat et précisée par une convention d'objectifs signée avec celui-ci, le cadre contractuel paraissant le mieux adapté à la fixation de ces orientations* ». Le Conseil d'Etat suggère également, pour assurer le contrôle de l'Etat, la désignation auprès du groupement d'un commissaire du Gouvernement, la soumission de l'Agence au contrôle économique et financier de l'Etat et l'obligation de rendre compte annuellement, dans un rapport public, de son activité et de l'emploi de ses fonds.

Le deuxième point faible de l'Agence est relatif au choix du statut de groupement d'intérêt public, dont le régime général est défini par le chapitre II de la loi du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit et du décret n° 2012-91 du 26 janvier 2012 relatif aux groupements d'intérêt public mais dont l'arrêté approuvant la convention constitutive de l'agence d'avril 2019, pris sur le seul fondement de ces dispositions législatives et réglementaires, s'écarte sur trois points.

Premièrement – et la critique rejoint par certains aspects la précédente – les groupements d'intérêt public n'ont pas vocation à se voir confier la mise en œuvre d'une politique publique nationale, mais seulement une fonction d'appui et de mise en place d'élément d'une politique publique.

Deuxièmement, deux caractéristiques des ressources du groupement dérogent au statut général des GIP. D'une part, la quasi-totalité de ses ressources est apporté par l'Etat à travers le versement du produit d'impositions affectées et de subventions du budget général, alors que l'article 98 de la loi du 17 mai 2011 dispose que les personnes constituant le groupement pour y exercer ensemble des activités d'intérêt général à but non lucratif mettent « *en commun les moyens nécessaires à leur exercice* », ce qui suppose, selon l'avis du Conseil d'Etat, des apports non manifestement déséquilibrés entre les membres du groupement. D'autre part, l'attribution à un GIP d'une taxe affectée n'est pas au nombre des ressources des GIP énumérées à l'article 113 de la loi du 17 mai 2011.

Troisièmement, c'est au législateur qu'il revient de prévoir que le préfet de région est le délégué territorial de l'Agence, dès lors qu'est en cause une règle constitutive du groupement qui ne relève pas du régime général des groupements d'intérêt public.

S'ajoutent à ces critiques techniques, auquel la loi votée le 1^{er} août 2019 remédie, une critique plus transversale : ainsi que l'avait relevé le Conseil d'Etat dans son étude annuelle de 2012, le choix du statut de GIP n'est adapté qu'à des collaborations dédiées à un projet ou à une phase de mise en place d'une agence. Aussi le Conseil d'Etat indique-t-il que l'agence n'a pas vocation à demeurer pérenne dans la forme de GIP.

Nous vous l'avons dit, les quatre requêtes dirigées contre l'arrêté du 20 avril s'engouffrent dans les failles pointées dans cet avis en soulevant – en autres – des moyens d'incompétence et de méconnaissance des dispositions législatives et réglementaires définissant le régime général des GIP.

Vous avez, au vu des termes de cet avis, l'embarras du choix des terrains d'annulation. Celui que nous allons vous proposer de retenir est le plus radical, car son fondement est au plus haut dans la hiérarchie des normes.

Ni le législateur, ni *a fortiori* les ministres chargés des sports et du budget par un simple arrêté, ne sauraient mettre en les mains d'un organisme tiers, la conception même d'un pan entier d'une politique publique, sans contrôle. Tel est bien la nature du sport, conçu comme politique publique à part entière sous le Front populaire et dans laquelle l'intervention de l'Etat est allée croissant tout au long du XX^{ème} siècle. Le titre préliminaire du code du sport, en particulier l'article L. 100-1, porte la marque de cette ambition.

Le Conseil constitutionnel l'a rappelé à propos de la Banque de France, se fondant sur les articles 20 et 21 de la Constitution : décision n° 93-324 DC du 3 août 1993, *Loi relative au statut de la Banque de France et à l'activité de contrôle des établissements de crédits*⁴. Vous avez-vous-même eu l'occasion de vérifier que cette limite n'était pas franchie lorsque vous avez été saisis de la création du Conseil de la création artistique, en relevant, pour écarter le moyen, le caractère exclusivement consultatif de ce conseil : CE, *Syndicat national des entreprises culturelles et artistiques*, n°s 338944 338945, T. pp. 728-729-732-743-778-976-1060. Nous vous invitons à le rappeler par la censure de l'arrêté approuvant le GIP : la conception de la politique publique et la stratégie nationale et internationale en matière de sport de haut niveau, de haute performance sportive et de développement de la pratique sportive pour le plus grand nombre incombe au Gouvernement et ne peut être confiée, sans aucun contrôle, à l'Agence. En organisant en 2011 le statut des GIP, le législateur ne saurait

⁴ Voir les points 8 et 9 : « la définition de la politique monétaire est un élément essentiel et indissociable de la politique économique générale dont la détermination et la conduite incombent au Gouvernement, sous la direction du Premier ministre, en vertu des dispositions constitutionnelles précitées [articles 20 et 21] ; (...) les dispositions de la loi, en tant qu'elles concernent la définition de la politique monétaire et de son but et qu'elles proscrivent toute instruction du Gouvernement, méconnaissent la compétence de celui-ci pour déterminer et conduire la politique de la Nation et celle du Premier ministre pour diriger son action, dès lors qu'elles ne peuvent être regardées comme résultant de l'application du Traité visé par l'article 88-2 de la Constitution ».

avoir permis que soient confiées à un GIP des missions qui relèvent, en application des articles 20 et 21 de la Constitution, du Gouvernement et du Premier ministre.

Le terrain de l'annulation proposée, qui porte sur l'objet même du groupement, fait obstacle à tout raisonnement en termes de divisibilité des stipulations de la convention constitutive du GIP. **C'est donc à l'annulation de l'arrêté du 20 avril approuvant la convention et de l'ensemble de ses annexes que nous concluons.**

Les critiques formulées par le SNAPS contre l'arrêté du 4 octobre 2019 qui l'a remplacé nous paraissent en revanche devoir être écartées.

Elles prennent, elles-aussi, appui sur l'avis de l'assemblée générale du Conseil d'Etat.

Deux séries de critiques de fond sont formulées. En premier lieu, la nouvelle convention constitutive du GIP attribuerait au groupement des compétences qui excèdent ce que le législateur a autorisé par la loi du 1^{er} août 2019, si bien que le ministère des sports demeure dépouillé de ses prérogatives. En second lieu, diverses dispositions du régime général des GIP, formé par le chapitre 2 de la loi du 17 mai 2011, seraient méconnues.

S'y ajoutent deux critiques de forme, fondées sur l'irrégularité des conditions de signature et d'approbation du groupement. Celles-ci ne sont pas fondées.

D'une part, la seule circonstance que des associations représentant les collectivités locales soient membres du groupement n'impliquait pas que l'arrêté approuvant la création du groupement soit également signé du ministre chargé de ces collectivités. L'article 1^{er} du décret du 26 janvier 2011 prévoit seulement que la convention constitutive du GIP est approuvée par un arrêté conjoint du ministre chargé du budget et du ou des ministres « *dont relèvent les activités du groupement* ».

D'autre part, vous ne pouvez faire droit au moyen tiré de ce que la convention a été approuvée sans que les documents prévus par l'arrêté du 23 mars 2012 pris pour l'application de l'article 3 du décret du 26 janvier 2011 aient été transmis aux autorités compétentes. D'une part, le syndicat se borne à l'affirmer, sans autre précision. D'autre part, et surtout, à supposer que le dossier d'approbation de la convention ne fût pas complet, cette irrégularité ne saurait avoir privé l'Etat d'une garantie ni avoir eu d'influence sur le sens de la décision prise. Rappelons que la règle de composition du dossier a pour destinataire unique l'autorité compétente pour approuver la convention constitutive, afin que celle-ci prenne une décision éclairée. Dès lors que l'Etat, autorité compétente pour approuver le GIP, était lui-même membre de celui-ci, le moyen ne peut qu'être écarté.

En ce qui concerne l'objet du groupement, défini à l'article 3 de la convention constitutive, la requête voudrait démontrer que le cadre fixé par la loi du 1^{er} août 2019, selon laquelle l'Agence exerce ses missions « *dans le cadre de la stratégie définie par l'Etat dans une convention d'objectifs conclue entre l'Agence et l'Etat* », a été méconnu et que le groupement, dans sa nouvelle formule, continue d'empiéter sur les prérogatives du Gouvernement, en

particulier du ministre des sports. Le moyen ne peut prospérer. L'intégralité des missions que le GIP s'est fixé à l'article 3 de la convention constitutive a vocation à être exercée dans le cadre de la convention d'objectif fixée par le ministre des sports, ainsi que le prévoit la loi.

S'agissant du pouvoir d'avis conforme du manager général de la haute performance, nommé par décision du conseil d'administration, sur proposition du ministre, après avis du directeur général, sur « *les conventions portant sur le haut niveau et la haute performance sportive* » et sur « *toute stipulation conventionnelle engageant le groupement et portant sur le haut niveau et la haute performance* », prévu à l'article 17 de la convention, il ne revient pas, contrairement à ce qui est soutenu, à priver l'Etat de son pouvoir de tutelle sur les fédérations sportives agréées, dont le champ d'intervention est bien plus large que le seul sport de haut niveau. Ce pouvoir d'avis conforme, sur une part limitée des prérogatives du groupement, ne méconnaît pas davantage l'article 106 de la loi du 17 mai 2011, selon lequel « *le groupement d'intérêt public est doté d'un directeur général qui assure, sous l'autorité de l'assemblée générale ou du conseil d'administration, le fonctionnement du groupement* ».

En ce qui concerne le financement du GIP, les critiques fondées sur la méconnaissance de la loi du 17 mai 2011 ne peuvent qu'être écartées, dès lors que la loi du 1^{er} août 2019 a expressément détaillé, à l'article L. 112-11 du code du sport, quelles seraient les ressources du groupement. Aucune disposition législative ni aucun principe n'imposait par ailleurs que les stipulations de la convention constitutive relative aux moyens du GIP fussent plus précises s'agissant des contributions des autres membres du groupement.

Le dernier moyen a trait au déséquilibre entre la contribution prépondérante de l'Etat aux moyens du GIP et les droits de vote attribués au collège des représentants de l'Etat au sein de l'assemblée générale et du conseil d'administration, fixé en principe à 30% et porté à 60% pour tout ce qui concerne la haute performance et le haut niveau (article 13.2, 2^o et 4^o et article 17 de la convention constitutive). La critique aurait peut-être pu prospérer dans l'état du droit antérieur à l'entrée en vigueur de la loi du 1 août 2019, qui précise que l'action de l'Agence s'inscrit dans le cadre d'une convention d'objectifs conclue avec l'Etat, laquelle détermine les actions de la politique publique du sport confiées à l'Agence, fixe des objectifs et précise les moyens mis à sa disposition dans un cadre pluriannuel. Elle ne nous paraît pas, en l'état du droit en vigueur à la date de l'arrêté attaquée, fondée. Précisons au surplus qu'en vertu du dernier alinéa de l'article 7.1 de la convention constitutive « *A la demande du collège des représentants de l'Etat, le projet de délibération ou de décision est soumis à son avis conforme quand la question soulevée est susceptible de mettre gravement en jeu les intérêts de l'Etat* ».

Nous vous proposons donc *in fine* d'écartier tous les moyens dirigés contre l'arrêté du 4 octobre 2019 et de **rejeter en conséquence les conclusions d'annulation présentées par le SNAPS contre cet arrêté.**

IV. Nous n'en avons pas tout à fait terminé pour autant. Reste trois requêtes à examiner (431734, 431811, 431819), dirigées contre l'arrêté du 20 avril 2019 portant organisation des directions et sous-directions de l'administration centrale du ministère chargé de la jeunesse,

des sports et de la vie associative. Celui-ci abroge toute référence, dans l'organigramme du ministère, au Centre national du développement pour le sport ainsi qu'à la délégation ministérielle à la haute performance sportive.

Il n'y a pas lieu de s'y attarder. Les requêtes 431734 et 431811 se bornent à réitérer leur argumentation sur l'illégalité de l'arrêté du 20 avril portant approbation de la convention constitutive du GIP, inopérante contre cet arrêté. Le seul moyen soulevé directement dirigé contre l'arrêté relatif à l'organisation du ministère est tiré de l'irrégularité de la consultation du comité technique ministériel : mais il n'est pas assorti des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé.

La requête 431819, du SNPAS, vous demande quant à elle l'annulation de cet arrêté par voie de conséquence de l'annulation de l'arrêté du 20 avril 2019 portant approbation de la convention constitutive du GIP. Dès lors que la création de l'Agence trouve un fondement dans la loi – l'article 83 de la loi de finances pour 2019 – que votre annulation ne saurait remettre en cause, nous pensons que le moyen doit être écarté. Cet arrêté aurait pu légalement être pris, même en l'absence de l'arrêté du 20 avril 2019 que nous vous proposons d'annuler, lequel n'en constitue pas la base légale, selon les critères de l'annulation par voie de conséquences systématisés dans votre avis de section du 30 décembre 2013, n° 367615, p. 342.

Nous concluons par suite au rejet de ces trois requêtes.

V. Reste à savoir s'il y a lieu, s'agissant de l'annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté du 20 avril 2019 portant approbation de la convention constitutive du groupement, de déroger au principe de l'effet rétroactif des annulations contentieuses et de prévoir que les effets de cet arrêté antérieurs à son annulation doivent être regardés comme définitif, en application de votre jurisprudence *AC!* dont les conditions de maniement ont été assouplies par votre décision d'assemblée *Société Métropole télévision et société Télévision française 1* du 23 décembre 2013, qui a supprimé la condition tenant au caractère exceptionnel de la dérogation apportée au principe de l'effet rétroactif des annulations contentieuses.

Votre 2^{ème} chambre a pris la précaution d'inviter les parties à se prononcer sur la mise en œuvre de cette faculté ; le ministère n'a présenté d'observations.

Nous vous avons dit que votre juge des référés, saisi sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, avait constaté un défaut d'urgence, en se fondant sur la désorganisation que générerait une suspension et alors qu'un projet de loi en cours d'examen au Parlement était susceptible de régulariser d'éventuelles illégalités. L'instruction du dossier n'a pas permis de mesurer l'étendue des conséquences de cette annulation, ni encore moins leur caractère manifestement excessif, que par exemple la théorie du fonctionnaire de fait ou encore la protection des décisions individuelles créatrices de droit ne suffiraient pas à

surmonter. Nous proposons donc de ne pas déroger au principe de la rétroactivité de l'annulation pour excès de pouvoir.

Tel est le sens de nos conclusions sur ces treize requêtes.