

N° 437870

Ligue Centre Val de Loire de taekwondo

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies

Séance du 5 mai 2021

Lecture du 28 mai 2021

CONCLUSIONS

M. Guillaume Odinet, rapporteur public

Cette affaire vous conduit au cœur de l'architecture des organismes de droit privé chargés des missions de service public administratif relatives au développement et à la démocratisation des activités physiques ou sportives, pour vous poser une question de compétence au sein de la juridiction administrative. Elle est donc doublement intéressante.

Vous savez qu'en vertu de l'article L. 131-8 du code du sport, les fédérations sportives, qui sont constituées sous forme d'associations¹ et regroupent des associations sportives, des personnes physiques, des sociétés sportives et divers organismes², peuvent se voir délivrer un agrément ministériel en vue de participer à l'exécution d'une mission de service public (celle que nous mentionnions). Cette délivrance est conditionnée à l'adoption de statuts comportant certaines règles définies par décret en Conseil d'État et d'un règlement disciplinaire conforme à un règlement type défini de la même manière.

Les fédérations ainsi agréées sont alors reconnues comme établissements d'utilité publique ; elles peuvent se voir affecter des personnels de l'État ou des agents publics rémunérés pour exercer des missions de conseillers techniques sportifs. En outre, en vertu de l'article L. 131-11 du code, les fédérations agréées peuvent confier à leurs organes nationaux, régionaux ou départementaux une partie de leurs attributions, conformément aux règles figurant obligatoirement dans leurs statuts et arrêtées par décret en Conseil d'État.

Parmi les fédérations agréées, dans chaque discipline sportive, une seule fédération peut, en vertu de l'article L. 131-14, recevoir, pour une durée déterminée, délégation du ministre chargé des sports. Cette délégation lui confère des pouvoirs étendus et importants : les articles L. 131-15 à 17 prévoient que les fédérations délégataires organisent les compétitions sportives à l'issue desquelles sont délivrés les titres internationaux, nationaux, régionaux ou

¹ Art. L. 131-2.

² Art. L. 131-3.

départementaux, procèdent aux sélections correspondantes, sont en charge du sport de haut niveau³ et édictent les règles techniques propres à leur discipline ainsi que les règles permettant d'en contrôler et d'en sanctionner le respect. Elles règlementent également l'organisation des manifestations ouvertes à leurs licenciés, les conditions que doivent remplir les associations et sociétés sportives pour participer aux compétitions qu'elles organisent et l'interdiction des paris sportifs par les acteurs des compétitions sportives⁴. Seules ces fédérations peuvent par ailleurs utiliser l'appellation de « fédération française » et décerner les appellations d'« équipe de France » et « champion de France ».

La fédération française de taekwondo et disciplines associées (FFTDA) est une fédération agréee qui, comme son nom l'indique, a reçu délégation du ministère des sports. Elle relève donc non seulement de la première catégorie de fédérations dont nous vous parlions mais aussi, et surtout, de la seconde catégorie.

En application de l'article 6 de ses statuts, cette fédération peut confier l'exécution d'une partie de ses missions à des ligues ou comités départementaux, qui disposent de la personnalité morale et constituent ce que la fédération appelle ses « organes déconcentrés ». Leurs compétences exactes ne sont guère éclairées par le règlement des ligues et comités départementaux adopté par la fédération, dont il résulte simplement que « dans le cadre de ses prérogatives de puissance publique, la [fédération] permet à chaque ligue et comité de bénéficier des effets de l'agrément et de la délégation de pouvoirs délivrés par le ministre (...) ». En pratique, il semble que les ligues régionales se voient principalement confier l'organisation des épreuves et compétitions au niveau local et le pouvoir disciplinaire correspondant.

Le même règlement des ligues et comités départementaux prévoit (art. 22) que l'« agrément » ainsi attribué par la fédération à une ligue ou un comité peut être retiré.

Tel est ce qui est arrivé à la ligue régionale Centre Val de Loire de taekwondo, par une décision du 5 avril 2019.

Le recours exercé par la ligue contre cette décision, que vous transmet le tribunal administratif de Lyon, vous pose une double question de compétence, de la juridiction administrative d'une part, et, en son sein, du Conseil d'État en premier ressort d'autre part.

1. Le caractère administratif de l'acte attaqué nous paraît peu douteux, à tout le moins parce qu'il procède de l'exercice d'une prérogative de puissance publique.

³ A travers l'élaboration des projets de performance fédéraux et l'inscription sur les listes des sportifs, arbitres et juges sportifs de haut niveau, des sportifs espoirs et des sportifs des collectifs nationaux.

⁴ Elles exercent par ailleurs un contrôle particulier en matière de sport professionnel, notamment sur les agents sportifs (v. art. L. 222-1 ss.).

L'agrément des ligues régionales conduit en effet à attribuer à ces organismes de droit privé des prérogatives de puissance publique. Nous vous le disions, l'agrément leur transfère le pouvoir – qui est le monopole des fédérations délégataires – d'organisation des compétitions à l'issue desquelles sont délivrés les titres régionaux et les pouvoirs, qui lui sont liés, de gestion de l'accès à ces compétitions et de discipline comportant l'exclusion de ces compétitions. Selon votre jurisprudence constante, ces différents pouvoirs relèvent de l'exercice de prérogatives de puissance publique (v., s'agissant de l'accès aux compétitions dont le monopole d'organisation est accordé aux fédérations délégataires et de leurs résultats, Section, 15 mai 1991, Association Les Girondins de Bordeaux Football Club, n° 124067, Rec. p. 179 ; TC, 13 janvier 1992, Préfet de la région Aquitaine, n° 026891, Rec. p. 473 ; 29 septembre 2003, Figeac Athlétisme Club, n° 240639, Rec. p. 384 ; 27 juillet 2005, Association « Dijon football Côte-d'Or », n°s 249426 250652, T. pp. 809-1069-1112 ; s'agissant du pouvoir de prononcer des sanctions excluant de telles compétitions, 29 juillet 1994, Association sportive roannaise, n° 152967, T. pp. 1206-1207 ; 9 octobre 2019, Fédération calédonienne de football, n° 421367, T. pp. 641-589-1043).

Or l'attribution de prérogatives de puissance publique procède nécessairement, elle-même, d'une prérogative de puissance publique : seul un acte de puissance publique peut attribuer le pouvoir de prendre des actes de même nature ; seul un acte administratif⁵ peut conférer des prérogatives de puissance publique.

Bien que l'agrément ou son retrait soit aussi relatif à l'organisation territoriale de la fédération, il ne peut donc, selon nous, être regardé comme un acte ne concernant que le fonctionnement interne de l'association qui relèverait par suite du seul juge judiciaire (v., s'agissant du rejet d'une candidature à l'élection au comité de direction d'une fédération délégataire, 29 mai 1985, Decherchi, n° 66016, T. p. 545 ; s'agissant des élections des organes dirigeants d'une fédération, 23 mai 1986, Noulard, n° 58445, T. p. 453). Au-delà du choix de l'association amenée à devenir un « organe déconcentré » de la fédération, il délègue ou retire à cette association une partie des prérogatives de puissance publique de la fédération délégataire et ne peut, à ce titre, qu'être qualifié d'acte administratif.

2. Plus délicate est la question de savoir si cet acte présente un caractère réglementaire, ce qui emporterait votre compétence pour en connaître en premier ressort en application de la jurisprudence SNUTEFI (26 juillet 2011, Syndicat SNUTEFI-FSU et autres, n° 346771, Rec. p. 421)⁶.

Vous jugez traditionnellement, vous le savez, que l'acte par lequel une autorité délègue certaines de ses compétences⁷, comme celui par lequel elle retire cette délégation, présente un

⁵ Par opposition aux actes de droit privé ; un acte de nature constitutionnelle ou législative peut, bien évidemment, lui aussi conférer de telles prérogatives.

⁶ V., sur l'inclusion dans les « autorités à compétence nationale » mentionnées à l'art. R. 311-1 du CJA des personnes morales de droit privé à compétence nationale pourvu qu'elles soient dotées d'un pouvoir réglementaire, 16 novembre 2011, D..., n° 339582, T. pp. 851-1030-1165.

⁷ Il en va de même des délégations de signatures (v. not. 26 septembre 2001, M. F..., n° 206386, T. pp. 997-

caractère réglementaire, car il a pour objet la répartition des compétences entre autorités et participe ainsi de l'organisation du service public⁸ (v. par ex., s'agissant de la délégation du maire aux adjoints, 29 juin 1990, De Marin, n° 86148, Rec. p. 183 ; 27 janvier 2017, M. T..., n° 404858, T. pp. 430-439-487). Dans ce cadre, vous jugiez ainsi que tant l'agrément que la délégation accordée par le ministre à une fédération sportive présentaient un caractère réglementaire (v., respectivement, CE, 20 janvier 1989, Fédération française de karaté-taekwondo et arts martiaux affinitaires et autre, n° 73962, T. pp. 434-549-874-954 ; et 5 mars 2014, Fédération française de voile, n°s 369399, 369400, inédite). Et vous aviez jugé qu'une décision analogue à celle dont vous êtes aujourd'hui saisis présentait, elle aussi, un caractère réglementaire (v. 7 mars 2005, Comité départemental de Corse du sud de basketball, n° 234942, inédite).

A la suite de votre décision Institut d'ostéopathie de Bordeaux (Section, 1^{er} juillet 2016, n°s 393082, 393524, Rec. p. 277), qui, tout en confirmant le critère de l'organisation du service public dans la définition de l'acte réglementaire, a néanmoins resserré la catégorie des actes devant être regardés comme ayant pour objet l'organisation du service public, vous êtes en partie revenus sur cette jurisprudence. Vous jugez désormais que l'agrément d'une fédération ne présente pas de caractère réglementaire (26 avril 2017, Fédération de boxe américaine et disciplines associées, n° 399945, T. pp. 430-527-529-743-821) ; en revanche, vous avez confirmé le caractère réglementaire de l'acte par lequel le ministre confère délégation à une fédération (v. 16 février 2018, Fédération française de vol libre, n°s 408774 408775, T. pp. 509- 930).

Il ressort clairement de votre décision Fédération de boxe américaine, précitée, que vous avez fait le départ entre les deux types de décisions ministérielles en fonction des pouvoirs qu'elles confèrent aux fédérations : vous avez relevé que les fédérations sportives agréées « participent à la mise en œuvre des missions de service public relatives au développement et à la démocratisation des activités physiques et sportives et peuvent délivrer des titres sportifs » mais que « seules les fédérations délégataires se voient reconnaître (...) le pouvoir d'édicter les règles techniques, disciplinaires, d'organisation et d'administration qui s'imposent (...) dans la discipline en cause ». En somme, c'est essentiellement l'attribution d'un pouvoir de réglementation et d'organisation de la discipline qui vous conduit à juger que la délégation conserve un caractère réglementaire, tandis que l'agrément, qui emporte participation au service public dans des conditions que la fédération n'a pas le pouvoir de définir, ne l'a plus.

De quel côté de cette frontière redéfinie faut-il désormais placer un agrément ou retrait d'agrément tel que celui aujourd'hui en cause devant vous ?

La réponse n'est pas absolument évidente. Vous pourriez estimer que, dès lors qu'il emporte pouvoir d'organiser le service public (par le monopole des compétitions conduisant à

1137 ; 8 juillet 2020, Société CV le 118 résidence, n° 420570, à mentionner aux Tables).

⁸ V., explicitant le recours à ce critère, CE 27 juillet 2001, Association de droit allemand « Stiftung Jean Arp und Sophie Taeuber », n° 224032, Rec. p. 397.

l'attribution des titres régionaux) et confère à cette fin des prérogatives de puissance publique, il doit encore être regardé comme relatif à l'organisation même du service public. En sens contraire, vous pourriez relever qu'il n'emporte subdélégation que de pouvoirs limités de la fédération délégataire, pouvoirs qui n'incluent pas, en particulier, le pouvoir d'édicter les règles techniques, disciplinaires, d'organisation et d'administration de la discipline, qui demeure la prérogative de la seule fédération ; vous en déduiriez alors que l'agrément fait, pour l'essentiel, participer la ligue régionale à l'exécution du service public dans des conditions définies par la fédération nationale.

C'est cette seconde lecture que nous vous proposons de retenir, pour deux raisons principales. La première est que vous avez fait, s'agissant des actes de « labellisation » des fédérations sportives, de l'attribution d'un pouvoir de réglementation de la discipline le critère cardinal de l'organisation du service public ; or l'agrément des ligues régionales de la FFTDA n'a pas cette portée. La seconde raison est que, même s'il confère des prérogatives de puissance publique, l'agrément en cause ne prévoit leur attribution que pour le compte de la fédération (dont les ligues sont les « organes déconcentrés »), dans le cadre réglementaire qu'elle seule définit et sous son contrôle étroit ; or la seule attribution de prérogatives de puissance publique ne suffit plus à donner un caractère réglementaire à l'acte qui y procède (v. not., en matière d'intercommunalité, Section, 1^{er} juillet 2016, Commune d'Emerainville et autres, n°s 363047 363134, Rec. p. 291).

Pour ces raisons, nous tendons à penser que l'agrément en cause en l'espèce s'apparente davantage à l'agrément ministériel d'une fédération qu'à l'attribution à un tel organisme de la délégation ministérielle.

Si vous nous suivez, vous devrez donc attribuer le jugement de l'affaire au tribunal administratif d'Orléans, compétent en application de l'article R. 312-15 du code de justice administrative, qui vise notamment les litiges relatifs à l'organisation ou au fonctionnement d'un organisme privé (v., s'agissant d'agréments, 30 septembre 2019, Fédération nationale des salariés de la construction du bois et de l'ameublement CGT, n° 431317, inédite⁹).

Tel est le sens de nos conclusions.

⁹ Nous ne sommes pas convaincu par l'application un peu rapide de l'article R. 312-1 faite par votre décision Fédération de boxe américaine et disciplines associées précitée.